

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS
DE ATTILA JÓZSEF NOMINATAE

ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus LIV.
Fasciculus I.

BLUTMAN LÁSZLÓ

**Előzetes döntési eljárás az Európai
Bíróságon: mi a bíróság?**

SZEGED
1998

Edit

Comissio Scientiae Studiorum Facultatis Scientiarum Politicarum et
Juridicarum Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae

ELEMÉR BALOGH, LAJOS BESENYEI, LÁSZLÓ BODNÁR, OTTÓ
CZÚCZ, JENŐ KALTENBACH, TAMÁS KATONA, JÁNOS MARTONYI,
IMRE MOLNÁR, FERENC NAGY, PÉTER PACZOLAY, BÉLA POKOL,
JÓZSEF RUSZOLY, LAJOS TÓTH, LÁSZLÓ TRÓCSÁNYI

Redigit
KÁROLY TÓTH

Nota
Acta Jur. et Pol. Szeged

Kiadja

a szegedi József Attila Tudományegyetem Állami- és Jogtudományi Karának
tudományos bizottsága

BALOGH ELEMÉR, BESENYEI LAJOS, BODNÁR LÁSZLÓ, CZÚCZ
OTTÓ, KALTENBACH JENŐ, KATONA TAMÁS, MARTONYI JÁNOS,
MOLNÁR IMRE, NAGY FERENC, PACZOLAY PÉTER, POKOL BÉLA,
RUSZOLY JÓZSEF, TÓTH LAJOS, TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ

Szerkeszti
TÓTH KÁROLY

Kiadványunk rövidítése
Acta Jur. et Pol. Szeged

ISSN 0324–6523 Acta Univ.
ISSN 0563–0606 Acta Jur.

Az Európai Közösségek, különösen az Európai Közösség (volt Európai Gazdasági Közösség) joga alapvetően és átfogóan érinti a mindennapi élet jogviszonyait. A tagállamok belső bíróságain mindennapos üggyé válhat annak alkalmazása. Míg számos nemzetközi szerződés tárgyánál fogva legfeljebb elvileg merülhet fel belső bírósági eljárásokban, hiszen tipikusan nem a belső jogviszonyokat érintő kötelezettségeket tartalmaz, addig az közösségi jog jelentős részben közvetlenül magánfeleket is érint, belső jogviszonyokat keletkeztet vagy módosít. Alkalmazásának kérdése bármikor felmerülhet. Példaként említhető az áruk szabad áramlását biztosító közösségi rendelkezések területe, mely rendelkezések alkalmazása sok esetben büntetőeljárásban vetődött fel. Így az közösségi joggal a belső jogi normarendszeren és a hagyományos, az államra kötelező nemzetközi jogon túl, egy további, a megszokott belső jogtól idegen normarendszer kíván alkalmazást a belső bíróságok gyakorlatában.

A Közösségeknek komplex jogrendszere, emögött részletesen kidolgozott dogmatika van. Kialakult egy sajátos fogalom- és elvrendszer, az Közösség bíróságai hatalmas esetjogot alakítottak ki. Az közösségi jogszabályok adekvát alkalmazásához nem elég a joganyag szövegrétegéből kiindulni, hanem az esetjog, a dogmatikai konstrukciók ismerete is szükséges. Ennek következtében az Közösség jogának alkalmazása sokkal nagyobb felkészültséget követel, mint egy egyszerű nemzetközi egyezményé. Ez utóbbiak esetében, csak ritkábban létezik – az értelmezést és alkalmazást determináló – a szövegrétegre ráépülő dogmatika.

A nemzeti bíróságok egyben közösségi bíróságok is, és részét képezik egy kialakulóban lévő európai igazságszolgáltatási rendszernek. Az közösségi jog alkalmazása vonatkozásában egy sajátos munkamegosztás van az Európai Bíróság és a nemzeti bíróságok között, mely munkamegosztásnak az alapjait az Európai Uniót megalapozó nemzetközi szerződések fektetik le. Ezen munkamegosztás és egyben együttműködés legmarkánsabb és legsajátosabb intézménye az előzetes döntés iránti eljárás.

Mivel a közösségi jogszabályok különböző tagállamokhoz tartozó bíróságokon is alkalmazásra kerülnek, biztosítani és teljesíteni kell az egységes alkalmazás és értelmezés követelményét. Ez nem egyszerű feladat. A Közösségek tagállamai jogrendszerüket tekintve igen eltérőek lehetnek, sajátos jogi dogmatikával, esetenként egymás számára ismeretlen jogi fogalmakkal vagy jogi konstrukciókkal, amely nagyban rontja az közösségi jogszabályok egységes értelmezésének és alkalmazásának esélyeit.

Az közösségi jog egységes alkalmazását elősegítő alapvető eszköz az előzetes döntés iránti eljárás, amely az Európai Bíróság¹ és a nemzeti bíróságok sajátos együttműködését előírányzó eljárást jelent, az közösségi jogszabályok egységes értelmezése és alkalmazása céljából. A jogintézmény általános jellegét és lényegét az Európai Gazdasági Közösséget (ma Európai Közösség) létrehozó 1957-es római szerződés 177. cikke leírja:

"A Bíróságnak hatásköre van előzetes döntést hozni:

¹ A következőkben a Bíróság kifejezés az Európai Bíróságot (Luxemburg) jelöli, a Közösségek más bíróságának, az Elsőfokú Bíróságnak nincs hatásköre előzetes döntést hozni. Ld. az Európai Közösséget alapító 1957-es szerződés 168a cikke, Official Journal (OJ) 1992 C.224 p. 61., Európai Atomenergia Közösséget alapító 1957-es szerződés 140a cikke, OJ 1992 C.191, p. 53., az Európai Szén- és Acélközösséget alapító 1951-es szerződés 32d cikke, OJ 1992 C.191 p. 47.

a) a jelen Szerződés értelmezéséről,
b) a Közösség szervei és az Európai Központi Bank aktusainak érvényességéről és értelmezéséről,

c) a Tanács által létrehozott szervek alapszabályainak értelmezéséről, ha ezen alapszabályok így rendelkeznek.

Amennyiben ilyen kérdés merül fel egy tagállam bírósága előtt folyó ügyben, s ha ez a bíróság úgy véli, hogy ítélete meghozatalához a kérdésben előzetes döntésre van szükség, akkor ezt a kérdést a Bíróság elé terjesztheti előzetes döntés hozatala céljából.

Amennyiben a kérdés egy tagállam olyan bírósága előtt folytatott eljárás során merül fel, amelynek döntései ellen a belső jog szerint nincs helye jogorvoslatnak, akkor ez a bíróság köteles a Bírósághoz fordulni."

Az EURATOM szerződés hasonlóan fogalmaz, míg az Európai Szén- és Acélközösséget alapító korábbi párizsi szerződés 41. cikke csak a Tanács és a Bizottság aktusainak érvényességével kapcsolatos kérdésekre alapít hatáskört az Európai Bíróság számára, előzetes döntés meghozatala céljából. Ezenkívül több más, a Közösségek tagállamai által kötött nemzetközi szerződés ad hatáskört az Európai Bíróságnak előzetes döntés hozatalára.²

A hangsúly az egységes értelmezésen és alkalmazáson, valamint a nemzeti bíróságok és az Európai Bíróság közötti együttműködésen van, ahogy ezt az Európai Bíróság már az 1965-ös *Schwarze ügy*³ óta számtalanszor hangsúlyozta: "A 177. cikk által a Bíróságra ráruházott jogkör fő célja, hogy biztosítsa a közösségi jog nemzeti bíróságok által történő egységes alkalmazását"⁴ illetve "...ahogy a Bíróságnak különböző összefüggésekben volt alkalma hangsúlyozni, a 177. cikk olyan együttműködésen alapul, mely magában foglalja az Európai Bíróság és a nemzeti bíróságok között a köteleességek megosztását, a Közösség jogának, az összes tagállamban történő megfelelő alkalmazása és egységes értelmezése érdekében."⁵

Az előzetes döntési eljárás folyamatos párbeszédet jelent az Európai Bíróság és a nemzeti bíróságok között az közösségi jog hatókörének meghúzása tekintetében.

Az előzetes döntési eljárás szerepét és fontosságát nehéz túlértékelni, az közösségi jog alakulása és fejlődése szempontjából. Ez az eljárás nyújtott számos esetben alkalmat arra az Európai Bíróságnak, hogy akár az egész közösségi jogrendszer szempontjából nagy jelentőségű kérdésekben állástfoglaljon, és értelmezést nyújtson. Ilyen eljárás keretében hozta meg az Európai Bíróság döntését a *van Gend en Loos* és a *Costa v ENEL* ügyekben,⁶ melyekben megfogalmazásra került az közösségi jog közvetlen

² Az 1968-as brüsszeli egyezményhez fűzött jegyzőkönyv (OJ 1975 L.204 p. 28.) kifejezetten megadja az Európai Bíróságnak a hatáskört, hogy előzetes döntés iránti eljárás keretében az egyezményt értelmezze. (Ld. még Szöcs T.: *A bírósági ítéletek szabad forgalma, mint az Európai Unió "ötödik" alapszabadsága - Magyarország részvételével?* Európai Tükör - műhelytanulmányok. 29(1997) p. 120.) Ugyancsak az előzetes döntési eljárásról hasonlóan rendelkezik a szerződéses kötelezettségekre irányadó jog meghatározásáról szóló 1980-as római egyezmény (OJ 1980 L.266 p.1.) kiegészítéseként a felek által létrehozott jegyzőkönyv, a gazdasági társaságok, cégek és jogi személyek kölcsönös elismeréséről szóló 1968-as egyezmény, valamint a tagállamok által kötött 1973-as európai szabadalmi egyezmény, ld. Arnulf, A.: *References to the European Court*. European Law Review (1990) p. 376., Isaac, G.: *Droit communautaire général*. Paris 1996. p. 294.

³ *Schwarze v Einfuhr- und Vorratsstelle Getreide* Case 16/65 (1965) ECR 877.

⁴ *International Chemical Corporation v. Amministrazione delle Finanze dello Stato* Case 66/80 (1981) ECR 1191. par. 11., számtalan egyéb ítéletben hasonlóan.

⁵ *Pasquale Foglia v. Mariella Novello* (No 2) Case 244/80 [1981] ECR 3045., számtalan egyéb ítéletben hasonlóan.

⁶ *Algemene Transport-en Expeditie Onderneming van Gend en Loos NV v. Nederlandse administratie der belastingen* 26/62 (1963) ECR I., *Costa v ENEL* 6/64. (1964) ECR 585.

hatályának és a nemzeti joggal szembeni elsőbbségének elve, vagy ugyanitt említendő *Cassis de Dijon* ügy,⁷ ahol a Bíróság által megfogalmazott "kölcsonös bizalom" elve rendkívüli hatást gyakorolt az egész integrációs folyamatra.

Az előzetes döntés a nemzeti bíróság előtt folyó eljárásban való határozathozatalhoz szükséges, annak előfeltétele. Előzetes döntés iránti eljárásnak akkor van helye, ha a nemzeti bíróság előtt folyó ügyben közösségi joggal kapcsolatos olyan kérdés vetődik fel, amely szükséges a bíróság megítélése szerint a vita eldöntéséhez. Ilyen esetekben az a bíróság, melynek döntése ellen nincs fellebbezésnek helye, köteles előzetes döntés iránt az ügyet előterjesztetni,⁸ míg más esetben erre lehetősége van, mérlegeléstől függően. Az Európai Bíróság köteles előzetes döntést hozni.⁹ Mindazonáltal a Bíróság vizsgálja az előzetes döntés meghozatalának feltételeit és megtagadhatja a döntéshozatalt, amennyiben valamely feltétel hiányzik: így pl. nem bíróságnak minősülő szerv tette az előterjesztést, általános vagy hipotetikus, nem az ügy eldöntéséhez szükséges kérdést tett fel,¹⁰ nem adott kellő felvilágosítást az ügy háttéréről.¹¹ A Bíróság döntése kötelező az előterjesztő bíróságra az ügyben történő döntéshozatal során.

A jelen munkában az Európai Bíróság gyakorlata alapján, az előzetes döntési eljárás megindításának egyik feltételét veszem szemügyre, azaz azt kívánom áttekinteni és elemezni, hogy az előzetes döntési eljárás szempontjából mely szerv minősül egy tagállam bíróságának, azaz mely szerv jogosult előzetes döntés iránti eljárást kezdeményezni a Bíróság előtt. Valamely szerv bírósági jellege vagy ennek hiánya – általánosan rátekintve – világosnak és egyértelműnek tűnik. A gyakorlatban azonban ez a kérdés is számos problémát vet fel. A későbbiekben az Európai Gazdasági Közösséget alapító 1957-es római szerződés 177. cikkét veszem elsősorban alapul, mint az e szempontból a legnagyobb gyakorlati jelentőséggel bíró normát. Mindazonáltal a bíróság fogalma a többi szerződés hely alapján indított előzetes döntési eljárásokban is ugyanaz, más és új szempontok azoknál nem vetődnek fel.

Az előterjesztő szerv valamely tagállamhoz tartozása

A 177. cikk értelmében csak bíróság (court or tribunal, jurisdiction, Gericht¹²) jogosult előterjesztést tenni, és ennek a szervnek a tagállam bíróságának kell lennie. A bíróság hatáskörére nincs megkötés, bármely jogterületen működhet és hozhat döntéseket, és bármilyen fokon eljáró bíróság jogosult előzetes döntési eljárást kezdeményezni.¹³

⁷ *Rewe Zentral AG v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein* (1979) ECR 649.

⁸ A jelen munkában valamely ügy előzetes döntés iránt az Európai Bírósághoz való előterjesztésről, és nem felterjesztéséről beszélek. A felterjesztés alá-fölrendeltségre enged következtetni, ami nem illik össze az Európai Bíróság és a nemzeti bíróságok együttműködésére vonatkozó kinyilatkoztatásokkal. Mindazonáltal ilyen kifejezéssel is találkozunk ld. pl. Berke, B.: *Az Európai Gazdasági Térség jogi konstrukciója és az EK-jog átvétele*. Magyar Jog 1998. p. 150. Ugyanakkor az előterjesztés kifejezéssel találkozunk pl. *Európai jogi Tanulmányok 2.* (szerk. Mádl F.) Budapest 1996. p. 225.

⁹ *Krystyna Gmurzynska-Bscher v. Oberfinanzdirektion Köln* C-231/89. (1990) ECR I-4003. par. 20.

¹⁰ *Foglia v. Novello* [1981] ECR 3045., paras 18, 20.

¹¹ *Benedetti v. Munari* Case 52/76 [1977] ECR 163, paras. 20-22., *Deutsche Milchkontor v. Germany*, Joined cases 205-215/82 [1983] ECR 2633, par. 36.

¹² Usher, J. A.: *Plender and Usher's Cases and Materials On the Law of the European Communities*. London 1993., p. 152.

¹³ Isaac, G.: *Droit communautaire général*. Paris 1996. p. 301.

Ami világosan és egyértelműen kívül esik a 177. cikk hatókörén, a nem tagállami bíróság által tett előterjesztés. A Közösségeken kívüli államok bírósága akkor sem terjeszthet elő kérelmet előzetes döntés iránt az Európai Bíróságon, amennyiben a Közösségek és a saját államuk által kötött nemzetközi egyezmény értelmezéséről lenne szó (pl. társulási egyezmények).¹⁴ A Bíróságnak van ugyan arra hatásköre, hogy a Közösség által kötött ilyen egyezményeket a 177. cikk keretében értelmezzen (mint a Közösség egy szervének aktusát), de csak akkor, ha tagállami bíróság fordul eziránt hozzá.

Vannak kivételes határesetek, ahol az iménti tétel nem érvényesül. Ilyen Man szigetének illetve a Csatorna-szigeteknek a kérdése, melyeknek sajátos jogállásuk van,¹⁵ nem részei az Egyesült Királyságnak, ez utóbbi csak külpolitikájukért és védelmükért felelős. A Szerződés 227. cikke értelmében Man szigetre a közösségi jogi rendelkezések igen korlátozottan érvényesülnek. Mindazonáltal ez nem változtat azon a tényen, hogy Man szigete nem tagállam a Közösségekben, elvileg az ottani bíróságok nem tehetnek előterjesztést, mivel nem tagállami bíróságokról van szó. A *Barr* ügyben, ahol épp ez a probléma volt terítéken, a Bíróság a 177. cikk legfőbb funkciójára, a közösségi jog egységes alkalmazására hivatkozva, túltette magát a szövegbeni feltételen, és megengedhetőnek tartotta az előzetes döntés iránti kérelmet.¹⁶ Ehhez az igen kiterjesztő értelmezéshez,¹⁷ megfelelő ugródeszkát jelentett a *Kaefer-Procacci* ügy, ahol a Bíróság a francia tengerentúli területek egy bíróságának előterjesztési jogát ismerte el.¹⁸ Természetesen ezen ügyek kivételes határesetekként, nem ingatják meg a tételt, hogy a nem tagállami bíróságok nem tehetnek előterjesztést a 177. cikk alapján, inkább csak árnyalják azt, a tagállamokkal sajátos kapcsolatban lévő területek, vagy a tagállamok sajátos jogállású területeinek vonatkozásában.

A Bíróság a tagállami feltétellel kapcsolatban további pontosítást tett az irányban, hogy a tagállamok által létrehozott nemzetközi bíróságoktól is elfogad előterjesztést, ha az közösségi jogot is alkalmaz.

A kérdésnek ez a vonatkozása a Benelux Bírósággal kapcsolatban jött elő. A Benelux államok 1965-ben állították fel ezt a bíróságot, melynek fő feladata, hogy a három ország közös jogszabályainak egységes alkalmazását biztosítsa, a hozzá előterjesztett ügyek elbírálása útján. A három ország által 1962-ben a védjegyekről kötött nemzetközi egyezmény alapján az államok legfelsőbb bírói szervei kötelesek előzetes döntést kezdeményezni a Benelux Bíróságnál, ha az előttük lévő ügyben a közös védjegyjog szabályainak értelmezésével kapcsolatos kérdés merül fel. A *Christian Dior* ügyben a holland legfelsőbb bíróság (Hoge Raad) egyik kérdése arra irányult, hogy a Benelux Bíróság jogosult-e előzetes döntés iránt előterjesztést tenni a 177. cikk alapján. A Bíróság úgy vélte, nincs olyan indok, mely kizárná, hogy a tagállamok egy része által

¹⁴ Ld. erről *Peter Kaefer and Andréa Procacci v Franciaország* C-100/89 és C-101/89. (1990) ECR I-4647., főügyési vélemény par. 15. Természetesen nem tagállamokkal kötött nemzetközi szerződés lehetővé teheti, hogy nem tagállami bíróság is az Európai Bírósághoz forduljon a 177. cikkben lefektetett eljáráshoz hasonló módon, ld. az Európai Gazdasági Térről kötött szerződés 107. cikkét, valamint az ehhez kapcsolódó 34. sz. jegyzőkönyvet (OJ. 1994 L.001 p. 204.)

¹⁵ Ld. Jacobs főügyész átfogó ismertetőjét *Department of Health and Social Security v Christopher Stewart Barr és a Montrose Holdings Ltd.* C-355/89. (1991) ECR I-3479., főügyési vélemény paras. 3-10.

¹⁶ *Department of Health and Social Security v Christopher Stewart Barr és a Montrose Holdings Ltd.* C-355/89. par. 10.

¹⁷ Ld. erről Arnulf, A.: *The evolution of jurisdiction under Article 177 EEC.* European Law Review (1993) p.131.

¹⁸ *Peter Kaefer and Andréa Procacci v Franciaország* C-100/89 és C-101/89. (1990) ECR I-4647.

létrehozott közös bíróság, előzetes döntés iránt előterjesztést tegyen az Európai Bírósághoz.¹⁹

Ez azt jelenti, hogy a tagállamok által létrehozott nemzetközi bíróság tagállami bíróságnak minősül a 177. cikk alapján. Bár erre nem tér ki kifejezetten a Bíróság, a megfogalmazásból úgy tűnik, hogy csak azon nemzetközi bíróságok eshetnek ebbe a kategóriába, melyeket kizárólag a Közösségek tagállamai hoztak létre. Aligha minősülnek tagállami bíróságoknak azon bíróságok, melyeket létrehozó szerződésnek nem közösségi tagállamok is tagjai (pl. az Emberi Jogok Európai Bírósága), bár vannak, akik eltérő véleményt hangoztatnak.²⁰ E vonatkozásban fontos, hogy a 177. cikk nemcsak előterjesztési jogot, hanem ilyen kötelezettséget is tartalmaz. Egy nem kizárólag tagállami bírósággal szemben, hogyan lehetne az 1957-es Római Szerződésből kötelezettséget származtatni?

A tagállamhoz tartozás azt is jelenti, hogy még egy tagállamon belül működő szervnek is, legalább valamilyen mértékig állami jellegűnek kell lenni, valamilyen vonatkozásban közhatalmi jogosítványokat kell gyakorolnia, nem lehet teljes egészében magánjellegű konfliktusmegoldó szerv. Ez a tagállamhoz való tartozás feltételének másik vonatkozása.²¹ A tagállamhoz tartozás feltételének ezen vonása már a bíróság fogalmát is érinti, és a későbbiekben, a jog által történő alapítás követelményénél utalok rá átfogóbban, nem tagadván azt, hogy ez a kérdés a tagállamhoz tartozás követelményének összefüggésében is elemzendő, és attól nem elválasztható.

Az előterjesztő szerv bíróság jellege

A tagállamhoz tartozás kérdésén túl, számos alkalommal vizsgált kérdés az, hogy mi minősül bíróságnak. Milyen természetűnek kell egy tagállami szervnek lenni ahhoz, hogy a 177. cikk alapján bíróságnak legyen tekinthető, és így kezdeményezhessen előzetes döntést az Európai Bíróságnál. A kérdés csak első pillantásra látszik egyszerűnek. A tagállamokban számos olyan szerv van, amely jogi kérdésekben dönt, konfliktusokat kezel, vitákat old meg, és nem bíróság. A modern államhatalom jellegzetességéhez tartozik az igazgatási és vitamegoldó szervek szaporodása, és ezzel együtt számos döntési jogkör dekoncentrációja. E folyamatot kiválóan lehet jellemezni "a közigazgatás fragmentálódása" kifejezéssel.²²

E szervek előtt sokszor felvetődik a közösségi jog alkalmazása, és egyben a kérdés előterjesztése az Európai Bírósághoz. A Bíróság az ilyen ügyekben először azzal kerül szembe, hogy az előterjesztő szerv megfelel a bíróság fogalmának 177. cikk alapján.

A 177. cikk alkalmazása szempontjából nem feltétlenül irányadó az, hogy a belső jog bíróságnak tekintí vagy nevezi-e azon szervet, mely az előterjesztést tette.²³ A bírós-

¹⁹ *Parfums Christian Dior SA and Parfums Christian Dior BV v Evora BV* C-337/95.(1997) ECR par. 21.

²⁰ Pl. Schermers, aki a tagállamok bírósági rendszerének részének tekinti a strasbourgi emberi jogi bíróságot, ld. Hartley, T.C.: *The Foundations of European Community Law*. Oxford 1994. p. 279.

²¹ Craig-De Burca a tagállamiság feltételének összefüggéseibe helyezi pl. a választott bíróság minősítését, ld. Craig, P. - De Burca, G.: *EC Law*. Oxford 1997. p.404., ugyancsak Usher, J. A.: *Plender and Usher's Cases and Materials On the Law of the European Communities*. London 1993. p.154.

²² *Gebroeders Beentjes BV v State of the Netherlands* 31/87. (1988) ECR 4635., főügyészi vélemény, par. 10.

²³ Craig, P. - De Burca, G.: *EC Law*. Oxford 1997. p. 402., Hartley, T.C.: *The Foundations of European Community Law*. Oxford 1994. p. 276.

ság fogalmának közösségi jelentése van,²⁴ amely azt jelenti, hogy közösségi szintű, egységes feltételrendszer alapján történik az előterjesztő szerv minősítése, amelyet a Bíróság önálló vizsgálattal végez el.²⁵ Nyilvánvalóan erre csak akkor van szükség, ha kérdéssé válik az előterjesztő szerv bírósági jellege.

Amennyiben a nemzeti jog is bírósággént kezeli és nevezi a szervet, az Európai Bíróság ezt nem kérdőjelezi meg, legfeljebb a választott bíróságok esetében, illetve egyes, a nemzeti bíróság előtt folyó, de alapvetően nem bírói jellegű eljárások kapcsán tagadja meg az előzetes döntést az ilyen szervektől.²⁶ A belső joghoz képest a korrekció inkább olyan irányú, hogy a belső jog által nem bíróságnak tekintett szerveket sokszor a Bíróság bíróságnak tekint a 177. cikk alkalmazása szempontjából.²⁷

A közösségi jelentés kialakítása fontos abból a szempontból, hogy a nemzeti bírósági szervezetre és működésre vonatkozó, mind a mai napig eltérő tagállami belső jogszabályok, ne legyenek gátjai annak, hogy mindenhol egyenlő feltételek szerint fogadjon a Bíróság előterjesztést előzetes döntés végett. A bíróság fogalmára vonatkozó egységes feltételrendszer kialakítása a luxemburgi Bíróság esetjogában történik meg, a 177. cikk alapján történő előterjesztések elbírálása során. A Bíróság esetjogában hosszú ideig nem volt olyan általános és teljeskörű fogalom a bíróság meghatározásaként, mely kiindulópontul és keretként szolgált volna az előterjesztő szerv mibenlétének elbírálásához.²⁸

Valójában csak a Bíróság által egyes ügyekben hozott döntések részleteiből lehet kiszűrni és felállítani azt az általános feltételrendszert, mely irányt adhat a mérlegeléshez. Az ezirányú vizsgálat során először azt dönti el a Bíróság, hogy az előterjesztő szerv a tagállam szerve-e (ritkán felmerülő kérdés), majd az előterjesztő szerv szervezeti és funkcióját veszi szemügyre.²⁹ Ki kell azonban emelni, hogy esetenként a Bíróság nem vizsgálja külön az előterjesztő szerv bíróság jellegét. Ez előfordul olyan esetekben is, amikor bizonyos problémák felvetődnek az előterjesztő szerv bírósági jellegével kapcsolatban.³⁰ A Bíróság ilyenkor vagy rögtön érdemben vizsgálja az előterjesztett kérdést, vagy más indokra hivatkozva nem tartja megengedhetőnek az előterjesztést, és ezért nem tér ki a bírósági jelleg vizsgálatára.

Ma már a szervezeti és funkcionális követelményekre vonatkozó feltételrendszer világosan és egyértelműen körvonalazható a maga általánosságában, és az ehhez tartozó elemeket legújabbban a Bíróság igyekszik összefogva, egy mondatban megfogalmazni,

²⁴ Ld. pl. *Pierre Corbiau v Administration des Contributions* Case C-24/92. ECR (1993) I-1277., par. 15.

²⁵ *Per analogiam*, az Emberi Jogok Európai Egyezménye (Róma 1950) kapcsán az Emberi Jogok Európai Bírósága és Bizottsága (Strasbourg) ugyancsak szembekerült azzal a kérdéssel, hogy mely szerv minősül bíróságnak. Itt nem az előterjesztési jogosultság kapcsán, hanem az Egyezmény 6. cikkével összefüggésben, mely kimondja annak követelményét, hogy az egyén polgári és büntető ügyekben független és pártatlan bíróság döntson. A strasbourgi szervek ugyancsak a belső jog megítélésétől független, önálló fogalmat alakítottak ki a bíróság tekintetében (ld. pl. *Sramek* ügy, 1984. október 22., Ser. A. 84. p. 17.) Az Európai Bíróság és az Emberi Jogok Európai Bírósága által kialakított álláspontok összevetése kétségtelenül sok érdekeset hordozna, erre azonban itt nem térhetünk ki.

²⁶ Isaac, G.: *Droit communautaire général*. Paris 1996. p. 301.

²⁷ Ezt, a belső joghoz képest tágító értelmezést magában foglaló tendenciát emeli ki: *Európai közjog és politika*. Szerk.: Kende Tamás, Budapest 1995. p. 322.

²⁸ *Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH v Bundesbaugesellschaft Berlin mbH* C-54/96. (1997) ECR I-4961., főügyési vélemény, par. 21.

²⁹ Ld. *Peter Kaefer and Andréa Procacci v Franciaország* C-100/89 és C-101/89. (1990) ECR I-4647., főügyési vélemény par. 16.

³⁰ Pl. *NV Giant v Gemeente Overijse* C-109/90. (1991) ECR I-1385., *NV Nederlandse Spoorwegen v Minister van Verkeer en Waterstaat* 36/73. (1973) ECR 1299.

majdhogynem meghatározást adni. Ez már megfigyelhető az *Almelo és társai* ügyben, legutóbb pedig a *Garofalo és társai*, valamint a *Dorsch Consult* ügyben találkozunk ilyen "majdnem definícióval".³¹ Így az utóbbi ügyben a Bíróság kimondja:

"Abból a célból, hogy megállapítsuk, vajon az előterjesztő szerv bíróságnak minősül-e a Szerződés 177. cikk alkalmazása szempontjából, amely egyedül a közösségi jog által szabályozott kérdés, a Bíróság figyelembe vesz számos tényezőt, mint például azt, hogy a szervezet jogszabály hozta létre, állandó, kötelező az eljárása, joghatósága, eljárása kontradiktórius, jogszabályokat alkalmaz, és független..."

E feltételek már korábbi ügyekből is kiszűrhetők, kezdve az első klasszikusnak számító, *Vaassen* ügytől 1965-ben, azonban a Bíróság az *Almelo és társai* ügyben fogta össze azokat. Ez már jó kiindulópontul szolgáló, a maga általánosságában megfelelően körülírt feltételrendszernek tűnik, de ezen általános feltételek továbbértelmezése és konkrét ügyre alkalmazása még számos problémát rejtegethet.

Még e világosnak tűnő kritériumok alapján sem könnyű egyes esetekben eldönteni, hogy bíróságnak minősül-e az előterjesztő szerv. Jellemző eset, hogy a *Dorsch Consult* (1997-es!) ügyben, a Bizottság képviselője kifejtette, hogy nyilvánvalóan nincs a Bíróságnak eljárni az ügyben, mivel egyértelmű, hogy nem bíróságnak minősülő szerv (német szövetségi felügyelő bizottság) terjesztette fel a kérdést. Ugyanígy foglalt állást az ügyben eljáró főügyész.³² Már előttük volt a kiterjedt esetjogon túl, a három évvel korábban hozott *Almelo* döntés, melynek tudatában alakították ki álláspontjukat. A Bíróság mégis megállapította, hogy a 177. cikk céljaira az előterjesztő szerv bíróságnak minősül. Ez mutatja, hogy a felsorolt feltételek értelmezése és alkalmazása esetenként komoly bizonytalanságot hordoz magában.

A Bíróság nem feltétlenül vizsgálja átfogóan a bíróság összes fogalmi elemének előfordulását egy-egy eset kapcsán. A *Danfoss* ügyben, például csak a dán munkaügyi bizottság kötelező joghatóságát, eljárását, valamint a bizottság tagjainak kinevezését, annak módját emelte ki.³³

Vaassen ügyben – ami az első klasszikus ügynek számít a témánk szempontjából – a Bíróság bátorítani kívánta az előzetes eljárás igénybevételét, és biztosítani a széles és egységes közösségi jogi jogalkalmazást a nemzeti jogalkalmazó szerveknél. Ennek érdekében hajlandó volt igen szélesen értelmezni a bíróság fogalmát is.³⁴ Ez a széles értelmezés voltaképpen mind a mai napig fennmaradt, és a Bíróság sok esetben határesekteknél is hajlandó bíróságnak elismerni az előterjesztő szervet. Ruiz-Jarabo Colomer főügyész emelte ki egyik véleményében, hogy a Bíróságnak bizonyos esetekben szigorúbban kellene vennie a *Vaassen* ügyben felállított feltételeket.³⁵

³¹ Maria Antonella Garofalo, Giovanni Pagano, Rosa, Bruna Vitale, Francesca Nuccio, Giacomo Cangialosi, Giacoma D'Amico, Giulia Lombardo, Emanuela Giovenco, Caterina Lo Gaglio, Daniela Guerrera és Cesare Di Marco v Ministero della Sanità és Unità sanitaria locale (USL) no 58 di Palermo C-69-79/96. (1997) ECR I-5603., par. 19. *Almelo és társai* v NV Energiebedrijf IJsselmij C-393/92. (1994) ECR I-1477., par. 21., *Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH v Bundesbaugesellschaft Berlin mbH* C-54/96. (1997) ECR I-4961., par. 23.

³² *Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH v Bundesbaugesellschaft Berlin mbH* C-54/96. (1997) ECR I-4961., főügyészi vélemény, par. 19. és 38.

³³ *Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund I Danmark v Dansk Arbejdsgiverforening, Danfoss képviselőtől* 109/88. (1989) ECR 3199., paras. 7-8.

³⁴ *Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH v Bundesbaugesellschaft Berlin mbH* C-54/96. (1997) ECR I-4961., főügyészi vélemény, par. 23.

³⁵ *Procura della Repubblica presso la Pretura circondariale di Torino v. X.* C-74/95 és C-129/95. (1996) ECR I-6609., főügyészi vélemény par. 10.

A bíróság fogalmának elemei

A következőkben áttekintem a bíróság fogalmára vonatkozó egyes elemeket (melyek legnagyobb része már a *Vaassen* ügyben megjelenik), és azok kihatásait az előzetes döntéshez jogosultságra.

1. A szervet jogszabály alapítja³⁶

Láthatóan ez alapvető szempont az előterjesztő szerv bírósági jellegének megállapításánál. A 177. cikk kimondja, hogy az előterjesztő szerv a *tagállam* bírósága, tehát lényeges, hogy jogszabály alapítsa, és valamilyen formában kötődjön a közhatalom gyakorlásához.

Ez az előtétel jelentősen felpuhult a *Broekmeulen* ügyben.³⁷ A Holland Királyi Társaság az Orvostudomány Előmozdításáért, a holland jog szerint megalakult magán-szervezet volt. A szervezet bejegyzési bizottsága megtagadta kérelmezőtől azt, hogy a szervezet tagjai közé felvegyék, és oda orvosként bejegyezzék. A bejegyzés feltételeit egyébként maga a Társaság, annak egy külön szerve állapította meg külön szabályzatban. A kérelmező a megtagadó határozat ellen fellebbezett az Orvosi Fellebbezési Bizottsághoz (Commissie van Beroep Huisartsgeneeskunde), amely másodfokon járt el, és amelyik ugyancsak a Társaság szerveként működött. A fellebbezési bizottság volt az, amely előzetes döntést kezdeményezett a Bíróságnál egyes, a letelepedés jogával és a szolgáltatások szabad áramlásával kapcsolatos közösségi jogi rendelkezésekkel kapcsolatban, a bejegyzéssel összefüggésben. A Bíróságnak előzetesen arról kellett döntenie, hogy az előterjesztő szerv elismerhető mint egy "tagállam bírósága". A holland belső jogrendszer a szervet nem tekintette bíróságnak.

A Társaság a következő pontokon kapcsolódott a holland hatóságokhoz, a közhatalomhoz.

- Az Orvosi Fellebbezési Bizottság tagjait egyharmad részben a holland kormány nevezi ki (a fennmaradó kétharmad részt a holland orvosi egyetemek, illetve a Társaság delegáltjai adják).

- A királyi rendeletben szabályozott egészségügyi biztosítás csak a Társaságnál bejegyzett orvosokat ismeri el.

- Tekintettel más jogszabályokra is, a Társaságnál be nem jegyzett orvosok Hollandiában orvosi gyakorlatot csak igen nehezen folytathatnak.

- Az Orvosi Fellebbezési Bizottság döntése ellen elvi lehetőségként felülvizsgálatnak van helye rendes bíróságon, azonban ilyen ügy még nem volt, így holland bíróság még nem állapította meg hatáskörét e tekintetben.

Ami egyértelmű a fentiekből, hogy a szervet nem jogszabály alapította. A Bíróság azonban tágabb szempontok szerint igyekezett az ügyet megítélni, és azt vizsgálta,

³⁶ Maria Antonella Garofalo, Giovanni Pagano, Rosa, Bruna Vitale, Francesca Nuccio, Giacomo Cangialosi, Giacomina D'Amico, Giulia Lombardo, Emanuela Giovenco, Caterina Lo Gaglio, Daniela Guerrera és Cesare Di Marco v Ministero della Sanità és Unione sanitaria locale (USL) no 58 di Palermo C-69-79/96. (1997) ECR I-5603., par. 19., *Almelo és társai v NV Energiebedrijf IJsselmij* C-393/92. (1994) ECR I-1477., par. 21., *Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH v Bundesbaugesellschaft Berlin mbH* C-54/96. (1997) ECR I-4961., par. 23., *G. Vaassen-Göbbels v Management of the Beambtenfonds voor het Mijnbedrijf* 61/65. (1966) ECR 261. par. I.

³⁷ *C. Broekmeulen v Huisarts Registratie Commissie* 246/80. (1981) ECR 2311.

az előterjesztő szervet mennyiben ismerik el a közhatalmat gyakorló szervek. A Bíróság végül a fellebbezési bizottságot elismerte bíróságnak, elsősorban a közösségi jog egységes alkalmazásának szükségességére figyelemmel:

"...meg kell jegyezni, a tagállamra háruló köteleesség az, hogy szükséges lépéseket tegyen a közösségi szervek által elfogadott rendelkezések saját területén, a maga teljességében történő végrehajtásának biztosítására. Amennyiben az állam jogrendszere az effajta rendelkezések végrehajtásának feladatát bizonyos fokú kormányzati ellenőrzés alatt álló szakmai szervre ruházza, és amennyiben ez a szerv, az érintett hatóságokkal egyetértésben fellebbezési eljárást biztosít, amely érinti a közösségi jog által biztosított jogok gyakorlását, elengedhetetlen, hogy a közösségi jog megfelelő működése céljából, a Bíróságnak legyen alkalmja az értelmezés és érvényesség azon kérdéseiben dönteni, melyek ilyen eljárásokban vetődnek fel."³⁸

Ez vetíti elének a funkcionális alapot a bizottság bírósággént való elismerése irányában. Voltaképpen ez volt a döntő, hiszen a további megállapítások már rámutatnak a *Vaassen* döntéstől való egyértelmű eltérésre.

"A fenti megfontolások összességének, és a rendes bíróságokhoz történő bármilyen fellebbezési jog gyakorlati hiányának eredményeként, a hatóságok egyetértésével és együttműködésével működő fellebbezési bizottság, amely kontradiktórius eljárás után a gyakorlatban véglegesnek minősíthető döntést hoz, a közösségi jogot felvető ügyben, a tagállam bíróságának kell tekinteni a Szerződés 177. cikke értelmében..."³⁹

A bíróság megállapításaiból lezűrhető, nem elengedhetetlen feltétel az, hogy az előterjesztő szervet jogszabály alapítsa. E feltétel ugyanis látványosan hiányzott az ügy tényállásából, hiszen egy magánszervezet által alapított szervről van szó. Ezt a hiányosságot, a Bíróság ítéletéből kikövetkeztethetően, pótolja az, hogy a szerv hatóságok egyetértésével és együttműködésével funkcionál. Ez az együttműködés igen soványnak bizonyult, hiszen végsősoron abból áll, hogy a szerv tagjainak egy részét a hatóságok nevezik ki, illetve bizonyos jogszabályok elismerik a szerv létét, illetve annak aktusait. A feltételek ilyen hiányosságai aláhúzzák azt, hogy rendkívül nagy szerepet kapott a 177. cikk céljaira alapozott, és a közösségi jog egységes alkalmazásának követelményére utaló indokolás. Ennek érdekében, az Európai Bíróság *ad extremum* kiterjesztette a bíróság fogalmát a 177. cikk alkalmazásával kapcsolatban.

Mindenesetre, az ügy legfőbb tanulsága, hogy a jog által történő alapítás követelményét mellőzni lehet, illetve elégséges helyette egy sokkal rugalmasabb követelmény: a szervnek kellő szoros kapcsolatban kell lennie a közhatalmat gyakorló hatóságokkal. A döntés egyéb tekintetben is eltért a Bíróság korábbi (és későbbi) álláspontjától, amire még kitérek. A *Vaassen* döntés követelményeinek ilyen puhítása egyértelműen a közösségi jog egységes alkalmazására tekintettel történt meg.

A a közhatalmat gyakorló hatóságokkal való kellően szoros kapcsolat hiánya volt a fő ok arra is, hogy a *Nordsee* ügyben⁴⁰ az előterjesztő választott bíró kérésére megtagadta az előzetes döntést a Bíróság. Itt a választott bíró magánjogi szerződés alapján működött, a brémai kereskedelmi kamara nevezte ki, jogszabályok alapján döntött, az ügyben végleges, kötelező és kikényszeríthető döntést hozott. A Bíróság voltaképpen megkerülte a jog által történő alapítás követelményének kérdését, amikor megállapította, hogy a választott bíróság működését a jog tette lehetővé, a jog elismerte. Arról nem tett

³⁸ Uo. par. 16.

³⁹ Uo. par. 17.

⁴⁰ *Nordsee Deutsche Hochseefischerei GmbH v Reederei Mond Hochseefischerei Nordstern AG & Co. KG és Reederei Friedrich Busse Hochseefischerei Nordstern AG & Co. KG* 102/81.(1982) ECR 1095.

megállapítást, hogy ez elégséges-e.⁴¹ Az elutasító döntés fő okaként ugyanis a közhatalmat gyakorló hatóságokkal való nem kellően szoros kapcsolatot jelölte meg.⁴²

A választott bíróság önmagában nem azért minősül alkalmatlannak a 177. cikk keretében előzetes döntést kezdeményezni, mert pl. a felek nem feltétlenül kötelesek hozzáfordulni, vagy a felek jogosultak kinevezni tagjait. A legnagyobb gondja a Bíróságnak abból ered, hogy a választottbíróság, mint az államhoz kevésbé kapcsolódó, magánfelek által létrehozott szerv, nem köteles a római szerződés 5. cikke értelmében együttműködésre, és az előzetes döntést rá nézve nem is lehet kötelezőnek nyilvánítani. Így nincs annak semmi biztosítéka, hogy a Bíróság által hozott előzetes döntést alkalmazni is fogja a választottbíróság. Azért kellene "kellően szoros kapcsolat" a közhatalmat gyakorló szervekkel, hogy az egységes jogalkalmazás kötelezettségén alapuljon.

Ebből a szempontból viszont kérdésessé válik a fentiekben már áttekintett *Broekmeulen* döntés is. Ott a magánszervezet által létrehozott Orvosi Fellebbezési Bizottságnak volt-e bármilyen kötelessége arra, hogy betartsa és alkalmazza az előzetes döntésben foglaltakat? Az eset tényei alapján nem volt erre semmilyen kötelezettsége. Már a *Nordsee* ügy rámutat arra, hogy a *Broekmeulen* döntés ezen kérdésben is kivülesik az esetjog fő vonulatán.

A Bíróság igyekszik iránymutatást adni abban a vonatkozásban, hogy lehetőségek vannak a választott bírósági eljárásban felmerülő közösségi jogi kérdések megoldására, esetleg a Bíróság hoz való előterjesztés útján. Itt a Bíróság a rendes bíróságokkal való együttműködést javasolja, mely kielégítő megoldásokat hozhat. Úgy véli, hogy amennyiben a közösségi joggal kapcsolatos kérdés kerül felhívásra a választott bírósági eljárásban, a választott bíróságnak és a rendes bíróságnak együtt kellene működnie (akár jogszabály, akár a választottbíróságot létrehozó magánjogi szerződés előírásai alapján). A Bíróság szerint az együttműködésnek a következő formái alakulhatnak ki:

"...kérni lehetne a rendes bíróságokat, hogy vizsgálják meg [a közösségi jogi kérdéseket] vagy a választott bírósággal való, különösen azon célból történő együttműködés keretében, hogy közreműködjenek bizonyos eljárási kérdésekben, vagy értelmezzék az alkalmazandó jogot, vagy a választott bírósági ítélet felülvizsgálata során – amely lehet többé vagy kevésbé széleskörű a körülményektől függően – és amelyre fellebbezés vagy kifogás esetén kerülhetnie sor, végrehajtásra irányuló eljárásban, vagy a vonatkozó nemzeti jog alapján elérhető bármilyen egyéb jogorvoslati eszköz útján... Ezután azokon a nemzeti bíróságokon áll, hogy megbizonyosodjanak, szükséges-e előterjesztést tenni a Szerződés 177. cikke alapján a Bíróságnak abból a célból, hogy kezdeményezzék a közösségi jog azon rendelkezéseinek értelmezését vagy érvényességének felülvizsgálatát, melyek alkalmazása szükséges lehet ilyen kiegészítő vagy felügyeleti funkció gyakorlása során."⁴³

Eszerint a választott bíróságoknak valamilyen formában mindig a rendes bíróságok segítségét kell igénybe venni, közösségi jogi kérdések felmerülésekor. A Bíróság előzőleg hangsúlyozta, hogy a kérdés eldöntésénél lényeges, milyen természetű választott bíraskodásról van szó, nyitva hagyván a lehetőséget, hogy bizonyos típusú választott bíróságok előterjesztését elfogadja.⁴⁴ Az előbb idézett ítélethely azonban álláspontom

⁴¹ Darmon főügyész szerint a választott bíróság nem a jog által alapított szerv, ld. *Pierre Corbiau v Administration des Contributions* Case C-24/92. ECR (1993) I-1277., főügyési vélemény par. 17.

⁴² *Nordsee Deutsche Hochseefischerei GmbH v Reederei Mond Hochseefischerei Nordstern AG & Co. KG és Reederei Friedrich Busse Hochseefischerei Nordstern AG & Co. KG* 102/81.(1982) ECR 1095., par. 12.

⁴³ Uo. paras. 14-15.

⁴⁴ Uo. par. 9.

szerint magában foglalja azt is, hogy a Bíróság szerint általában nincs lehetőség arra, hogy a klasszikus, magánszerződésen alapuló választott bíróság közvetlenül Luxemburghoz forduljon.

A választott bíróságok kizárása a 177. cikk hatóköréből természetesen illethető kifogással, hiszen így az elsősorban gazdasági ügyek bizonyos részénél a közösségi jog alkalmazása és értelmezése bizonytalanná válhat. Úgy tűnik azonban, hogy az a tény, miszerint magánszerződésen alapuló választott bíróság közvetlenül nem köteles követni is az előzetes döntést, amit kért, lényeges indok, hogy a Bíróság a mai napig ne térjen el a *Nordsee* ügyben közzétett álláspontjától, és inkább a rendes bíróságok közreműködését tartja célszerűnek a közösségi jog egységes alkalmazásának elérése végett.

A közhatalmat gyakorló hatóságokkal való kellően szoros kapcsolat kérdése lehet, hogy a szerv tagjainak kinevezése során, milyen szerepük van a hatóságoknak.

A *Broekmeulen* ügyben szempont volt, hogy a fellebbezési bizottság tagjainak kinevezésében részt vettek a hatóságok (hacsak a tagok egyharmadánál is). A *Vaassen* ügyben is láthatóan fontos szerepet játszott, hogy az előterjesztő szerv tagjait a miniszter nevezi ki, beleértve az elnököt is.⁴⁵ Mint utóbb kiderült ez nem döntő feltétel.

Megengedett az is, hogy a szerv tagjait a felek nevezzék ki, legalábbis ez derül ki a *Danfoss* ügyből.⁴⁶ Ami fontosnak tűnik az az, hogy a szerv összetételének meghatározására vonatkozó szabályokat jogszabály vagy közigazgatási aktus állapítsa meg, azaz ne a felektől függjön az, milyen szabályok szerint történik a szerv tagjainak kinevezése. Tulajdonképpen ezt a megállapítást közvetve erősíti a *Broekmeulen* ügy is, ahol az Orvosi Fellebbezési Bizottság (az előterjesztő szerv) tagjait egyharmad-egyharmad részben a holland orvosi egyetemek, a Holland Királyi Orvosi Társaság, illetve a holland kormány nevezi ki. Az, hogy a bizottság kétharmadát nem közhatalmat gyakorló szerv jelöli ki, nem volt akadálya bírósággént való elismerésének a 177. cikk értelmében. Másrészt azonban a *Danfoss* ügy már eltérést jelent a *Broekmeulen* ügytől, ugyanis ez utóbbiban egy magánszerv állapította meg a kinevezési szabályokat is, és ez nem jelentett akadályt a bírósággént történő elismerésben.

Elvileg a *Danfoss* ügyből levonható következtetések alapján a klasszikus választott bíróságok azon része kiesne a rostán, ahol a felek, esetleg más magánszerv (kereskedelmi kamara), és legalább részben nem jogszabály vagy közigazgatási aktus, állapítja meg a bíróság tagjainak megválasztására vonatkozó szabályokat. A *Nordsee* ügyben azonban ez nem játszott észrevehető szerepet a megtagadó döntésben, így ezen feltétel hiányának súlya nehezen értékelhető (különös tekintettel a *Broekmeulen* ügyre).

⁴⁵ *G. Vaassen-Göbbels v Management of the Beambtenfonds voor het Mijnbedrijf* 61/65. (1966) ECR 261. par. I.

⁴⁶ *Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund i Danmark v Dansk Arbejdsgiverforening, Danfoss k pvis let ben* 109/88. (1989) ECR 3199. par. 8.

2. A szerv állandó jelleggel működik⁴⁷

Ez a feltétel külön kommentárt nem kíván, a feltétel fennállásának kérdése viszonylag egyszerűen eldönthető. Annyi megjegyzendő, hogy ahol igazán felmerülhetett volna ez a probléma, a *Nordsee* ügyben, a választott bíróság esetében, végül semmilyen szerepet nem játszott a megtagadó döntésben.⁴⁸

3. A szerv jogszabályok alapján hozza döntését⁴⁹

Ez a feltétel az igazságszolgáltatási tevékenység alapvető követelményének tekinthető, és a Bíróság számtalanszor hangsúlyozta ennek szükségességét. Jogszabályok alkalmazásának követelménye nem elsősorban a szerv eljárási szabályaira vonatkozik, hanem az elé kerülő ügyek érdemben való eldöntését kell jogszabályok alapján elvégeznie.⁵⁰ Ami az eljárási szabályokat illeti, nem akadály a bírósággént való elismerésnél, hogy a szerv az eljárási szabályait maga állapítja meg jogszabályi felhatalmazás alapján. Mindenesetre a legalapvetőbb eljárási garanciáknak meg kell lenni (pl. indokolási kötelezettség, többségi döntés testület esetében).

Mindazonáltal a *Broekmeulen* ügyben hozott döntés már törést jelentett az eset-jog ezirányú vonalán. A fentiekben már érintett ügyből kiderült, hogy a Holland Királyi Társaság az Orvostudomány Előmozdításáért (mely magánszervezet volt), saját maga határozta meg az orvoscént való bejegyzés feltételeit. Az ügyben a vita tárgya éppen az orvoscént való bejegyzés megtagadása volt, melyet a Társaság szerve ezen feltételek alapján hozott. Felmerült ugyan a közösségi jog alkalmazásának lehetősége is, de a döntés nem kizárólag jogszabályi alapokon történt. A feltétel lényege ugyanis, hogy a szerv döntését kizárólag jogszabályok alapján, azokra tekintettel hozza meg. Itt aligha lehet ezen feltétel teljesüléséről beszélni.

A jogszabályok alkalmazásának feltétele tovább puhult és új értelmet kapott az *Almelo* ügyben, ahol az áramelosztás versenyjogi megítélése volt napirenden.⁵¹ Itt olyan

⁴⁷ *G. Vaassen-Göbbels v Management of the Beambtenfonds voor het Mijnbedrijf* 61/65. (1966) ECR 261. par. 1., *Maria Antonella Garofalo, Giovanni Pagano, Rosa, Bruna Vitale, Francesca Nuccio, Giacomo Cangialosi, Giacoma D'Amico, Giulia Lombardo, Emanuela Giovenco, Caterina Lo Gaglio, Daniela Guerrera és Cesare Di Marco v Ministero della Sanità és Unità sanitaria locale (USL) no 58 di Palermo* C-69-79/96. (1997) ECR I-5603., par. 19., *Almelo és társai v NV Energiebedrijf Ijsselmij* C-393/92. (1994) ECR I-1477., par. 21., *Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH v Bundesbaugesellschaft Berlin mbH* C-54/96. (1997) ECR I-4961., par. 23.

⁴⁸ *Nordsee Deutsche Hochseefischerei GmbH v Reederei Mond Hochseefischerei Nordstern AG & Co. KG és Reederei Friedrich Busse Hochseefischerei Nordstern AG & Co. KG* 102/81. (1982) ECR 1095.

⁴⁹ *Pretore di Salò v X* 14/86. (1987) ECR 2545., par. 7., *Maria Antonella Garofalo, Giovanni Pagano, Rosa, Bruna Vitale, Francesca Nuccio, Giacomo Cangialosi, Giacoma D'Amico, Giulia Lombardo, Emanuela Giovenco, Caterina Lo Gaglio, Daniela Guerrera és Cesare Di Marco v Ministero della Sanità és Unità sanitaria locale (USL) no 58 di Palermo* C-69-79/96. (1997) ECR I-5603., par. 19., *Almelo és társai v NV Energiebedrijf Ijsselmij* C-393/92. (1994) ECR I-1477., par. 21., *Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH v Bundesbaugesellschaft Berlin mbH* C-54/96. (1997) ECR I-4961., par. 23., *G. Vaassen-Göbbels v Management of the Beambtenfonds voor het Mijnbedrijf* 61/65. (1966) ECR 261. par. 1.

⁵⁰ Erről egyértelműen szól a Bíróság ld. pl. *Maria Antonella Garofalo, Giovanni Pagano, Rosa, Bruna Vitale, Francesca Nuccio, Giacomo Cangialosi, Giacoma D'Amico, Giulia Lombardo, Emanuela Giovenco, Caterina Lo Gaglio, Daniela Guerrera és Cesare Di Marco v Ministero della Sanità és Unità sanitaria locale (USL) no 58 di Palermo* C-69-79/96. (1997) ECR I-5603., par. 24.

⁵¹ Álláspontom szerint ezt a témánk szempontjából fontos ügyet méltatlanul mellőzik a kommentátorok.

nemzeti (rendes) bíróság előzetes döntés iránti kezdeményezését kellett elbírálni a Bíróságnak, amely egy választottbíróági döntés elleni fellebbezésre járt el. Ezen eljárás során – figyelemmel a felek megállapodására – nem kifejezetten a jogszabályokat kellett alkalmaznia, hanem a "tisztesség és ésszerűség" szabályai alapján meghoznia döntését. Láthatóan hiányzott egy komoly feltétel, ahhoz, hogy a 177. cikk alkalmazása során az előterjesztő szerv – legalábbis ebben az eljárásban – bíróságnak minősüljön. A bíróság ennek ellenére megállapította, hogy bíróságnak minősül az előterjesztő szerv. A Bíróság hivatkozott a közösségi jog egységes értelmezésének követelményére, valamint ennek elsőbbségére a nemzeti jog felett. Álláspontja szerint ebből adódik, hogy a nemzeti bíróság egy választottbíróági döntés elleni fellebbezést elbírálván is köteles tekintettel lenni a közösségi jogra, és azt betartani, mégha a "tisztesség és ésszerűség" szabályai szerint dönt is.⁵² A Bíróság egyértelműen a 177. cikk funkciójából indult ki, és nem kezelte dogmaként az általa korábban megállapítottakat.

4. A szerv eljárása kontradiktórius⁵³

Már a *Vaassen* ügyben kiemelésre került, hogy a vizsgálat tárgyát képező bizottság bírósághoz hasonló eljárási szabályokat alkalmaz.⁵⁴ A bírósági eljárás tipikus eleme az, hogy az ügyben a felek kifejezhetik véleményüket, annak alátámasztására bizonyítékokat hozhatnak fel, és cáfolhatják a szembenálló fél álláspontját.

A kontradiktórius eljárás léte mégsem elengedhetetlen feltétel ahhoz, hogy egy előterjesztő szerv bíróságnak minősüljön.⁵⁵ Ez azon ügyeknél derült ki, ahol a nemzeti bíróság peren kívüli, "sommás" eljárásban jár el. Ilyen ügyek elsősorban olasz bíróságoktól kerültek fel az Európai Bírósághoz.⁵⁶ Az olasz polgári perrendtartás lehetővé teszi, hogy a bíróság, annak elnöke, perenkívüli, gyorsított, *ex parte* eljárásban, a fél kérelmére, egyfajta bírósági meghagyást jelentő végzéssel, rendelkezzen, pl. jogellenesen, közigazgatási hatóság által kirótt pénzügyi terhek visszafizetéséről. Ezen eljárásokban gyakran merültek fel közösségi jogi kérdések, melyek miatt a Bírósághoz fordultak előzetes döntés végett.

Azonban az a probléma merült fel, hogy ezen eljárásban nincs tárgyalás, a (fellebbezhető) végzés kibocsátása előtt a másik felet nem hallgatják meg. Az eljárás a legkevésbé sem kontradiktórius, nem felel meg a *Vaassen* ügyben támasztott egyik feltételnek. Az eljárás akkor válik kontradiktóriussá, amikor a végzés kibocsátása után annak a másik fél ellentmond, és kifejti saját véleményét. Ezen ügyekben azonban a bíróság az eljárás azon szakaszában terjesztette fel kérdéseit az Európai Bírósághoz, amikor a má-

⁵² *Almelo és társai v NV Energiebedrijf Ijsselmij* C-393/92. (1994) ECR I-1477., paras. 23-24.

⁵³ *G. Vaassen-Göbbels v Management of the Beambtenfonds voor het Mijnbedrijf* 61/65. (1966) ECR 261. par. 1., *Maria Antonella Garofalo, Giovanni Pagano, Rosa, Bruna Vitale, Francesca Nuccio, Giacomo Cangialosi, Giacomina D'Amico, Giulia Lombardo, Emanuela Giovenco, Caterina Lo Gaglio, Daniela Guerrera és Cesare Di Marco v Ministero della Sanità és Unità sanitaria locale (USL) no 58 di Palermo* C-69-79/96. (1997) ECR I-5603., par. 19., *Almelo és társai v NV Energiebedrijf Ijsselmij* C-393/92. (1994) ECR I-1477., par. 21., *Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH v Bundesbaugesellschaft Berlin mbH* C-54/96. (1997) ECR I-4961., par. 23.

⁵⁴ *G. Vaassen-Göbbels v Management of the Beambtenfonds voor het Mijnbedrijf* 61/65. (1966) ECR 261. par. 1.

⁵⁵ A bíróság *expressis verbis* kimondta *Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH v Bundesbaugesellschaft Berlin mbH* C-54/96. (1997) ECR I-4961., par. 31.

⁵⁶ Természetesen nem kizárólagosan, ld. pl. e tekintetben szintén irányadó ügyet *Hoffmann-La Roche AG v Centrafarm Vertriebsgesellschaft Pharmazeutischer Erzeugnisse mbH* 107/76. (1977) ECR 957.

sik fél még nem fejtette ki álláspontját, azaz a végzés kibocsátása előtt. Kétségtelenül, hogy az ügyben érdemben vita van, hiszen van ellenérdekű fél, azonban az nem tudja ekkor még kifejezteni álláspontját.

Ezért az olasz állam ezen ügyekben mindig kifogást emelt az előzetes döntés iránti eljárásban, mely szerint ezen eljárásban nem bírósággént jár el az előterjesztő szerv, valamely olasz nemzeti bíróság elnöke.

Külön gondot okoz a formai feltétel hiányán túl, hogy a meg nem hallgatott fél nemcsak érdemben nem tudja álláspontját kifejezteni, hanem az előzetes döntés iránti előterjesztéssel kapcsolatban sem tud érvelni, észrevételeket tenni.

A Bíróság ezen megengedhetőségi kifogást rendre elutasította és elutasítja, túltéve magát a kontradiktórius eljárás saját maga felállított követelményén. Az első, e tekintetben irányadó *Politi* ügyben a Bíróság a megengedhetőségi kifogást még csak (feltűnően tömören) azzal utasította vissza, hogy az előterjesztő szerv ebben a különleges, speciális eljárásban is bírói feladatot lát el, és erre tekintettel előzetes döntés iránti kérelmet előterjeszthet.⁵⁷ Ezt az álláspontot a Bíróság a későbbiekben részletesebben magyarázta, kibővítve az indoklás szempontjait.

A Bíróság – részben szakítva a *Vaassen* döntéssel – már három évvel később kiemelte, hogy a 177. cikk nem támaszt olyan feltételt, miszerint az előzetes döntés iránti előterjesztés előtt mindkét fél álláspontját ismernie kellene a nemzeti bíróságnak.⁵⁸ Később ezen álláspontját megerősítette, miszerint a 177. cikk nem írja elő, hogy az előterjesztő bíróságnak meg kellene hallgatnia a feleket, és "...a nemzeti bíróság feladata, hogy mérlegelje, meghallgatja-e a felet, mielőtt végzést hoz az előterjesztésről."⁵⁹ Mindazonáltal a Bíróság többször kifejti, hogy az igazságszolgáltatás érdekei esetenként megkívánják a felek meghallgatását, azonban erről bővebbet nem mond.⁶⁰

Az általános megállapítást a Bíróság már a *San Giorgio* ügyben levonta, amelyben igen szélesre tárja az ajtót:

...a tagállamok minden bírósága jogosult a 177. cikk alapján előzetes döntést kérni, tekintet nélkül arra, hogy az előtte lévő ügy mely szakaszban tart, és tekintet nélkül arra, hogy kérelemre milyen természetű döntést fog hozni az ügyben."⁶¹

Ezzel nem kevesebbet állít a Bíróság, mint azt, hogy a tagállamokban is bíróságnak minősülő szervek bármilyen eljárásban előzetes döntés iránti kérelmet terjeszthetnek elő. A Bíróság ilyen irányban nem kívánja megkérdőjelezni a belső jog által is bíróságnak minősülő szerv bíróság jellegét.⁶² Ez a megállapítás a későbbi esetjog tükrében kétségtelenül módosításra, de legalábbis pontosításra szoruló álláspont, hiszen pl. a bíróságok nem bírói jellegű eljárásaiban ez a megállapítás nem tartható, mint a későbbiekben meglátjuk.

⁵⁷ *Politi s.a.s. v Ministry for Finance of the Italian Republic* 43/71. (1971) ECR 1039., par. 5.

⁵⁸ *Birra Dreher SpA v l'Administration italienne des finances* 162/73. (1974) 201. par. 3.

⁵⁹ *Corsica Ferries Italia Srl v Corpo dei Piloti del Porto di Genova* C-18/93. (1994) ECR I-1783. par. 12.

⁶⁰ *Maurizio Balocchi v Ministero delle Finanze dello Stato* C-10/92. (1993) ECR I-5105., par. 13., *Corsica Ferries Italia Srl v Corpo dei Piloti del Porto di Genova* C-18/93. (1994) ECR I-1783. par. 12., *Simmenthal SpA v Amministrazione delle Finanze dello Stato* 70/77. (1978) ECR 1453. par. 10., *Ligur Carni Srl és Genova Carni Srl v Unitù Sanitaria Locale n. XV di Genova és Ponente SpA v Unitù Sanitaria Locale n. XIX di La Spezia és CO.GE.SE.MA Coop a r.l.* C-277, 318, 319/91. (1993) ECR I-6621. par. 16.

⁶¹ *Amministrazione delle Finanze dello Stato v SpA San Giorgio* 199/82. (1983) ECR 3595. par. 8.

⁶² Ez a tendencia világosan kiszűrhető a későbbi esetekből is, ld. pl. *Pretore di Salò v X.* 14/86. (1987) ECR 2545., *Diversinte SA and Iberlacta SA v Administracion Principal de Aduanas e Impuestos Especiales de la Junquera* C-260/91 és C-261/91. (1993) I-1885..

Mindenesetre ma már megszilárdult esetjogi irány, hogy a nemzeti bíróságok előzetes döntéssel élhetnek olyan, perenkívüli, különleges eljárásokban is, ahol nincs meghallgatás, sőt az egyik fél ki sem fejtheti álláspontját az előzetes döntés iránti előterjesztés előtt.⁶³

Darmon főügyész szerint itt a kontradiktórius eljárás hiányát ellensúlyozza a bíróság függetlenségének és pártatlanságának követelménye.⁶⁴ Ennek ellenére, a fentiekből leszűrhető az, hogy a *Vaassen* ügyben megjelenő, és azóta is hangoztatott követelmény, mely a kontradiktórius eljárásra vonatkozik, ma már nem képez elengedhetetlen feltételt a Bíróság fogalmának, a 177. cikk alkalmazására történő meghatározásához.

5. A szerv joghatósága kötelező⁶⁵

A *Dorsch Consult* ügyben kötelező joghatóság⁶⁶ két dolgot jelentett. A felek egy jogvitában, annak eldöntése végett csak az adott szervhez tudnak fordulni, vagy a szerv döntése kötelező és kikényszeríthető.⁶⁷ Az ügyben a Bíróság mindkét szempontot vizsgálta.⁶⁸

Az elsőként említett változat lényegében a teljeskörűséget jelenti.⁶⁹ Egy meghatározott területen felmerülő vitáknál, vagy a viták egy meghatározott körénél, csak az adott szerv (szervtípus) járhat el, csak rajta keresztül vezethet az út, nem lehetséges más vitamegoldási mechanizmus igénybevétele. A *Nordsee* ügyben éppen az volt a Bíróság egyik kifogása a választott bírósági eljárással szemben, hogy a felek nem voltak kötelesek igénybe venni ezt az eszközt, hanem választásuk szerint rendes bírósághoz is fordul-

⁶³ *Hoffmann-La Roche AG v Centrafarm Vertriebsgesellschaft Pharmazeutischer Erzeugnisse mbH* 107/76. (1977) ECR 957., par. 4., *Ligur Carni Srl és Genova Carni Srl v Unitù Sanitaria Locale n. XV di Genova és Ponente SpA v Unitù Sanitaria Locale n. XIX di La Spezia és CO.GE.SE.MA Coop a r l.* C-277, 318, 319/91. (1993) ECR I-6621. par. 16., *Eurico Italia Srl, Viazzo Srl and F & P SpA v Ente Nazionale Risi* C-332, 333, 335/92. (1994) ECR I-711. *Birra Dreher SpA v l'Administration italienne des finances* 162/73. (1974) 201. par. 3., *Simmenthal SpA v Amministrazione delle Finanze dello Stato* 70/77. (1978) ECR 1453. paras. 9-10., *Maurizio Balocchi v Ministero delle Finanze dello Stato* C-10/92. (1993) ECR I-5105., paras. 13-14.

⁶⁴ *Pierre Corbiau v Administration des Contributions* Case C-24/92. ECR (1993) I-1277., főügyészi vélemény par. 8.

⁶⁵ *Maria Antonella Garofalo, Giovanni Pagano, Rosa, Bruna Vitale, Francesca Nuccio, Giacomo Cangialosi, Giacoma D'Amico, Giulia Lombardo, Emanuela Giovenco, Caterina Lo Gaglio, Daniela Guerrera és Cesare Di Marco v Ministero della Sanità és Unitù sanitaria locale (USL) no 58 di Palermo* C-69-79/96. (1997) ECR I-5603., par. 19., *Almelo és társai v NV Energiebedrijf Ijsselmij* C-393/92. (1994) ECR I-1477., par. 21., *Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH v Bundesbaugesellschaft Berlin mbH* C-54/96. (1997) ECR I-4961., par. 23., *G. Vaassen-Göbbels v Management of the Beambtenfonds voor het Mijbedrijf* 61/65. (1966) ECR 261. par. 1.

⁶⁶ Ebben az összefüggésben joghatóság alatt a szerv valamely ügyben való eljárási és döntési jogosultságát értjük.

⁶⁷ *Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH v Bundesbaugesellschaft Berlin mbH* C-54/96. (1997) ECR I-4961., par. 27.

⁶⁸ Uo. paras. 28-29., ld szintén *Maria Antonella Garofalo, Giovanni Pagano, Rosa, Bruna Vitale, Francesca Nuccio, Giacomo Cangialosi, Giacoma D'Amico, Giulia Lombardo, Emanuela Giovenco, Caterina Lo Gaglio, Daniela Guerrera és Cesare Di Marco v Ministero della Sanità és Unitù sanitaria locale (USL) no 58 di Palermo* C-69-79/96. (1997) ECR I-5603., par. 24.

⁶⁹ *G. Vaassen-Göbbels v Management of the Beambtenfonds voor het Mijbedrijf* 61/65. (1966) ECR 261. par. 1.

hattak volna.⁷⁰ Mindazonáltal ez a szempont nem volt döntő a választott bíróság előzetes döntés iránti kérelmének megtagadása során.

A szerv döntésének kötelező jellege valóban jellegzetessége a bírósági eljárásoknak, és annak lényegi részét képezi. Ez az elem egyben a bírói feladatkör gyakorlásának része, mint később arra kitérünk.⁷¹

A *Borker* ügyben egy francia ügyvéd, miután megtagadták tőle a kölni bíróságon, hogy büntetőügyben polgári igényt érvényesítő felet képviseljen, állásfoglalást kért a Párizsi Ügyvédi Kamarától, milyen feltételek mellett folytathat külföldi tevékenységet. A párizsi kamara előterjesztést tett az Európai Bírósághoz a szolgáltatások szabadságát biztosító közösségi jogi jogszabályok értelmezésével kapcsolatban. A Bíróság megtagadta az előzetes döntést, mivel a kamara "nem bírói természetű döntéssel záródó eljárásban" terjesztette azt elő.⁷² A fő hiányosság kétségtelenül az volt, hogy a kamara által hozott döntés nem volt kötelező, mindössze egy jogkérdésben való állásfoglalást jelentett. (Mindamellett az eljárásban nem volt másik fél, tehát nem lehetett kontradiktórius eljárás sem. A Bíróság azonban érzékelt jogvitát a kérelmező ügyvéd és egy másik tagállam bírósága között.)

Mindazonáltal egyes kivételes esetekben a Bíróság nem tartja elengedhetetlen feltételnek, a döntés kötelező jellegét. A *Garofalo és társai* ügyben⁷³ az olasz államtanács (Consiglio di Stato) kezdeményezett előzetes döntést. Az államtanácsnak van egy bírói szekciója, mely felső közigazgatási bírósággént jár el, míg van egy tanácsadó szekciója, mely közigazgatási határozatok elleni rendkívüli kérelmekről ad véleményt a köztársasági elnöknek, aki végül meghozza a döntést. Az adott ügyben az államtanács tanácsadó szekciója fordult a Bírósághoz egy rendkívüli kérelem elbírálása ügyében. A legfőbb gond az volt, hogy az előterjesztő szerv véleménye nem köti a köztársasági elnököt, igaz attól csak a minisztertanács bevonásával térhet el.

A Bíróság előtt már volt egy eldöntött, több, mint húsz évvel korábbi eset, a *Nederlandse Spoorwegen* ügy.⁷⁴ A tényállás rendkívül hasonló volt, csak ott a holland államtanács (Raad van State) tanácsadó szekciója tett előterjesztést, amely szerv szintén tanácsadó véleményt adott a koronának, és ez a vélemény sem volt kötelező. Ott a Bíróság nem vizsgálta külön mennyiben minősül bíróságnak az előterjesztő szerv, hanem ezt hallgatólagosan elfogadva, érdemben vizsgálta a kérdéseket. Ez lényegében szakítást jelentett a *Vaassen* ügyben lefektetett feltételekkel, ami a döntés kötelező jellegét illeti.⁷⁵

A *Garofalo és társai* ügyben a Bíróság már külön vizsgálta a *Vaassen* feltételek fennállását. Bár a Bíróság természetesen észlelte, hogy a döntés az előterjesztő szervnél nem kötelező, a végén visszautalt a *Nederlandse Spoorwegen* ügyre és megengedhetőnek tartotta az előterjesztés érdemi vizsgálatát.⁷⁶

⁷⁰ *Nordsee Deutsche Hochseefischerei GmbH v Reederei Mond Hochseefischerei Nordstern AG & Co. KG és Reederei Friedrich Busse Hochseefischerei Nordstern AG & Co. KG* 102/81. (1982) ECR 1095., par. 11.

⁷¹ Craig, P. - De Burca, G.: EC Law. Oxford 1997. p. 404.

⁷² *Jules Borker* 138/80. (1980) ECR 1975., par. 4.

⁷³ *Maria Antonella Garofalo, Giovanni Pagano, Rosa, Bruna Vitale, Francesca Nuccio, Giacomo Cangialosi, Giacomina D'Amico, Giulia Lombardo, Emanuela Giovenco, Caterina Lo Gaglio, Daniela Guerrera és Cesare Di Marco v Ministero della Sanità és Unità sanitaria locale (USL) no 58 di Palermo* C-69-79/96. (1997) ECR I-5603.

⁷⁴ *NV Nederlandse Spoorwegen v Minister van Verkeer en Waterstaat* 36/73. (1973) ECR 1299.

⁷⁵ Ld. Hartley, T.C.: *The Foundations of European Community Law*. Oxford 1994. p. 277. is.

⁷⁶ *Maria Antonella Garofalo, Giovanni Pagano, Rosa, Bruna Vitale, Francesca Nuccio, Giacomo Cangialosi, Giacomina D'Amico, Giulia Lombardo, Emanuela Giovenco, Caterina Lo Gaglio, Daniela*

A joghatóság kötelező jellegének a fentieken kívül van egy harmadik vonatkozása is. Eszerint a vita kezdeményezéséhez nem kell a másik vitában álló fél beleegyezése,⁷⁷ ami a választott bíróságok esetében kérdéses lehet, de vizsgálati szempont volt a belső jog által létrehozott különböző döntőbizottságok bírósági jellegének vizsgálatánál (pl. a *Broekmeulen* ügyben).

A joghatóság kötelező jellegének a fentieken kívül elvileg felvetődhet egy negyedik vonatkozása olyan értelemben, hogy a szerv köteles eljárni az ügyben, ha van kérelem, azaz eljárási kényszer áll fenn. Ez mindössze egy ítéletre vezethető vissza, ahol a Bíróság azért sem látta megállapíthatónak a joghatóságát, mert az előterjesztő szerv előtt nincs olyan ügy, "melynek tárgyalására jogi kötelessége állna fenn".⁷⁸ Ennek nyomán a *Gebhard* ügyben a főügyész kifejtette, hogy azon esetben – az előzővel ellentétben – viszont olyan ügy van a szerv előtt, melynek tárgyalására jogi kötelezettsége áll fenn.⁷⁹ Ez a kevés előfordulás messzesemenő következtetésekre nem nyújt lehetőséget.

6. A szerv függetlensége⁸⁰

Az esetjog összefüggéseiben, a függetlenség *primo loco* azt jelenti, hogy a felektől függetlennek kell lennie a bíróságnak.⁸¹ E kitétel első megfogalmazása büntetőeljárással kapcsolatos előterjesztéseknél merült fel.

Az olasz pretore az olasz jog szerint bírónak minősült, aki eljárhatott többek között büntetőügyekben is. A büntetőeljárásban eljáró olasz pretore, esetenként a bíró illetve az ügyész funkcióit is elláthatta. Az, hogy bíróságnak minősül-e a 177. cikk alkalmazása szempontjából az adott büntetőügyben elsősorban ügyészi funkciót ellátó pretore, először a *Pretore di Salò v. X.* ügyben⁸² merült fel. Itt büntetőeljárás folyt ismeretlen tettes ellen, melyben az eljáró pretore elsősorban vizsgálati és nyomozati funkciót végzett.

A probléma abból adódik, hogy a pretore kettős funkcióval rendelkezik. A büntetőeljárásban nyomozati és vizsgálati cselekményeket végez, ugyanakkor, annyiban ügydöntő hatásköre van, hogy bűncselekmény hiánya esetén megszüntetheti az eljárást. Ezzel azonban nem válik ítélt dologgá az ügy, az bármikor újramezkezdhető. Ami a klasszi-

Guerrera és Cesare Di Marco v. Ministero della Sanità és Unità sanitaria locale (USL) no 58 di Palermo C-69-79/96. (1997) ECR I-5603., paras. 24., 26., 27.

⁷⁷ *Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund i Danmark v. Dansk Arbejdsgiverforening, Danfoss képviseletében* 109/88. (1989) ECR 3199., par. 7., *Almelo és társai v. NV Energiebedrijf IJssel* C-393/92. (1994) ECR I-1477., főügyészi vélemény par. 33.

⁷⁸ *Jules Borker* 138/80. (1980) ECR 1975., par. 4.

⁷⁹ *Reinhard Gebhard v. Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano* C-55/94. (1995) ECR I-4165., főügyészi vélemény par. 16.

⁸⁰ *Pretore di Salò v. X.* 14/86. (1987) ECR 2545., par. 7., *Procura della Repubblica presso la Pretura circondariale di Torino v. X.* C-74/95 és C-129/95. (1996) ECR I-6609., par. 18., *Maria Antonella Garofalo, Giovanni Pagano, Rosa, Bruna Vitale, Francesca Nuccio, Giacomo Cangialosi, Giacomo D'Amico, Giulia Lombardo, Emanuela Giovenco, Caterina Lo Gaglio, Daniela Guerrera és Cesare Di Marco v. Ministero della Sanità és Unità sanitaria locale (USL) no 58 di Palermo* C-69-79/96. (1997) ECR I-5603., par. 19., *Almelo és társai v. NV Energiebedrijf IJssel* C-393/92. (1994) ECR I-1477., par. 21., *Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH v. Bundesbaugesellschaft Berlin mbH* C-54/96. (1997) ECR I-4961., par. 23., *G. Vaassen-Göbbels v. Management of the Beambienfonds voor het Mijnbedrijf* 61/65. (1966) ECR 261. par. I.

⁸¹ Általános szinten a bírói függetlenség emellett magában foglalja a végrehajtó hatalomtól való függetleniséget, olyankor is, amikor a végrehajtó hatalom valamely szerve nem fél az ügyben.

⁸² *Pretore di Salò v. X.* 14/86. (1987) ECR 2545.

kus bírói funkció fényében kérdésként merül fel, a pretore függetlensége, eljárásának bírói jellege, a kontradiktórius eljárás hiánya – tekintettel a gyanúsított ismeretlen voltára. Ugyanakkor az sem biztos, hogy bűncselekményről van szó, ez nem kis részben attól függ, hogy milyen előzetes döntést hoz a Bíróság.

A Bíróság a pretore tisztségét bírói tisztségnek tekintette az alábbiak alapján:

"Meg kell állapítani, hogy a pretore bíró, aki az előzetes döntés tárgyát képező kérdések forrását képező ügyszámhoz hasonló eljárásokban, a bíró és az ügyész funkcióit is ellátja. A Bíróságnak joghatósága van válaszolni előzetes döntés iránti, olyan bíróságtól eredő kérelemre, mely általános ítélezési tevékenysége keretében jár el, függetlenül és a joggal összhangban, jog által biztosított hatáskörében, mégha bizonyos funkciói ezen bíróságnak szoros értelmében véve nem bírói természetűek abban az eljárásban, mely alapját képezi az előzetes döntés iránti előterjesztésnek."⁸³

Ezen ítélethely több tekintetben sokatmondó. Itt jelenik meg először a függetlenség, mint feltétel a bíróság fogalmának elemei között.⁸⁴ A függetlenség itt olyan vonatkozásban vetődött fel, miszerint az ügy tárgyában előterjesztést tevő szerv megfelelt ennek a feltételnek. Ez a döntés megerősítette azt a korábban, a *Birra Dreher* ügytől datálható irányvonalat, hogy a kontradiktórius eljárás nem elengedhetetlen feltétele a bíróság fogalmának, ami a 177. cikk alkalmazását illeti. Ugyanakkor ez az ítélethely ugyancsak aláhúzza azt a tendenciát a Bíróság gyakorlatában, hogy a belső jog szerint is bíróságnak minősülő szervek bírósági jellegét nem kérdőjelezi meg, és ekkor – szűk kivételekkel – bármilyen eljárásból eredő előterjesztéssel hajlandó foglalkozni (ld. a *San Giorgio* ügyben kifejtetteket a fentiekben).

Az indoklás tömörsége, – majdhogynem hiánya –, illetve annak jellege arra enged következtetni, hogy a Bíróság igen megosztott volt a kérdésben, és a többség igen különböző indokok alapján látta bíróságnak a pretore-t, az ügy tárgyát képező eljárásban. Az még indoklás nélkül elfogadható, hogy a pretore független szervként járt el. A Bíróság nem adott választ azonban arra, milyen érvek alapján fogadható el a kontradiktórius eljárás hiánya (összefüggésben a fél hiányával),⁸⁵ és főként nem tért ki arra, miért látta úgy, hogy ítélezési (döntéshozatali) tevékenysége körében járt el a pretore.

A fenti ügyben felállított függetlenség feltételét utána a Bíróság megerősítette más, hasonló ügyben is.⁸⁶ Másfelől a Bíróság hasonló ügyben már nem is tért ki arra, hogy a pretore mennyiben tekinthető bíróságnak, hanem rögtön érdemben vizsgálta az előterjesztést.⁸⁷

A Bíróság, részben a függetlenség feltételének hiánya miatt, nem látta lehetségesnek, hogy ügyészség előzetes döntés iránti kérelmet terjesszen elő.⁸⁸

A függetlenség feltétele ugyancsak felvetődik és kikerülhetetlen a közigazgatási eljárásban, valamely közigazgatási szerv által történő előterjesztés esetén. E tekintetben figye-

⁸³ Uo. par. 7.

⁸⁴ *Almelo és társai v NV Energiebedrijf IJsselmij* C-393/92. (1994) ECR I-1477., par. 21.

⁸⁵ Ezt emelte ki Lenz főügyész egy másik korabeli ügyben, miszerint a Bíróság eljárási szabályzata értelmében a feleknek joguk van a Bíróság előtt kifejezni véleményüket, azonban ez sérül, ha később kezdenek el gyanúsítani valakit, *Pretura unificata di Torino v X.* 228/87. (1988) ECR 5099., főügyészi vélemény par. 10.

⁸⁶ *Fratelli Pardini SpA v Ministero del Commercio con l'Estero és Banca Toscana* 338/85. (1988) 2041. par. 9.

⁸⁷ *Pretura unificata di Torino v X.* 228/87. (1988) ECR 5099.

⁸⁸ *Procura della Repubblica presso la Pretura circondariale di Torino v. X.* C-74/95 és C-129/95. (1996) ECR I-6609., paras. 18-20.

lemreméltó a *Corbiau* ügy, ahol az adóhatóság elsőfokú határozata elleni fellebbezést az adózási igazgató (Directeur des Contributions) bírálta el, és ő volt, aki előzetes döntést kezdeményezett a Bíróságon. A Bíróság nem találta megengedhetőnek az előzetes döntés iránti kérelem elbírálását, éppen a függetlenség hiánya miatt. Az adózási igazgató nem független harmadik félként jár el, mert világos szervezeti kapcsolat van azon osztállyal, amely a vitatott adót kiróta, ugyanakkor fellebbezés esetén már az igazgató az adóhivatal részéről félként jár el.⁸⁹ Ez volt a következő lépcsőfok, ahol a Bíróság megerősítette a függetlenség követelményét.⁹⁰ Az előterjesztő szerv egy másik követelménynek sem felelt meg, ugyanis igen széles mérlegelési és méltányossági jogköre volt, azaz nem kifejezetten jogszabály alkalmazásával döntött. Ez a szempont azonban nem kapott hangsúlyt az ügyben.

Mindazonáltal a közigazgatási eljárásban történő előterjesztéseknél nem mindig jól érzékelhetőek a határok. A *Diversinte* ügyben a spanyol sovány tejporra kirótt különvámval kapcsolatban került a felperesek és a spanyol vámhivatal közötti vita a Központi Gazdasági Adminisztratív Bírósághoz (Tribunal Económico Administrativo Central), amely előterjesztést tett közösségi jogi kérdésben. A Bíróság az előterjesztő szerv bíróság jellegét nem is vizsgálta, legalábbis az ítéletben erre nem utal, és érdemben hozott előzetes döntést.⁹¹ Ezzel szemben Ruiz-Jarabo Colomer főügyész egy későbbi ügyben komoly kifogással illette a Bíróságot emiatt, ugyanis az a "bíróság" neve ellenére csak a központi adóhivatal egyik szerve volt, és nem igazságszolgáltatási funkciót tölt be.⁹²

A közigazgatási eljárásban a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata során a közigazgatási szerv tipikusan félként jár el. Ez önmagában láthatóan nem zárja azonban ki azt, hogy közigazgatási jellegű határozatot hozó szerv előterjesztést tegyen a Bíróságnak. Példa erre az ügyvédi kamarák esete, amely szervek bejegyzési illetve törléshez vezető fegyelmi eljárásnál mindenképpen igazgatási jellegű közhatalmi jogosítványokat gyakorolnak. A Bíróság legalább ilyen körben a tagállam bíróságának tekinti őket,⁹³ bár határozatuk felülvizsgálata során elvileg félként szerepelhetnek. A kevés eset miatt csak valószínűsíteni lehet, miszerint az elhatárolás szempontja az, hogy kellő szervezeti függetlenséggel bírjon a határozatot hozó közigazgatási testület, bizottság, biztos, a felülvizsgált határozatot hozó és a bíróság előtt később fellépő szervvel szemben.

Működhet ugyanazon közigazgatási szerv égisze alatt, de külön elkülönültnek kell lennie (ne legyen alárendeltségi viszony a döntéshozatali eljárás tekintetében, elkülönülten működve hozzon határozatot – ahogy a *Diversinte* ügyben az előterjesztő szerv esetében látható, legyenek bizonyos garanciák a szerv tagjainak kinevezését és elmozdít-

⁸⁹ *Pierre Corbiau v Administration des Contributions* Case C-24/92. ECR (1993) I-1277., paras. 16-17.

⁹⁰ Nem érthetünk - a fentiekre is tekintettel - egyet Tesauro főügyésszel, aki szerint itt történt először a függetlenség követelményének kinyilvánítása, *Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH v Bundesbaugesellschaft Berlin mbH* C-54/96. (1997) ECR I-4961., főügyési vélemény, par. 27., ld. pl. *Almeló és társai v NV Energiebedrijf IJsselmij* C-393/92. (1994) ECR I-1477., par. 21.

⁹¹ *Diversinte SA and Iberlacta SA v Administración Principal de Aduanas e Impuestos Especiales de la Junquera* C-260/91 és C-261/91. (1993) I-1885.

⁹² *Procura della Repubblica presso la Pretura circondariale di Torino v. X.* C-74/95 és C-129/95. (1996) ECR I-6609., főügyési vélemény 5. sz. lábjegyzet.

⁹³ *Reinhard Gebhard v Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano* C-55/94. (1995) ECR I-4165. az olasz Nemzeti Ügyvédi Kamara (Consiglio Nazionale Forense) tekintetében, ld. Leger főügyész véleményét is, aki áttekinti a kérdést.

tását illetően, korábban ne járjon el ugyanazon ügyben, más minőségben, stb.⁹⁴). Valahol tehát itt húzható meg a határ egyrészt a *Corbiau* (ahol közvetlen alárendeltségi viszony volt), másrészt a *Diversinte* és a *Gebhard* ügy között.⁹⁵

7. A szerv igazságszolgáltatási tevékenységet gyakorol

Annak vizsgálatánál, hogy az előterjesztő szerv bíróságnak minősül-e, gyakran felmerül az a kérdés, hogy a szerv igazságszolgáltatási feladatot lát-e el.⁹⁶ Mindazonáltal ilyen követelmény nem szerepel a *Vaassen* döntésben meghatározott feltételek között. Ez a feltétel nem mindig szerepel kifejezetten az előterjesztő szerv bírósági mivoltának vizsgálatánál, mégis perdöntő hatású lehet. Volt olyan ügy, amelyben az egyébként vitathatatlanul bírói szerv előzetes döntés iránti kérelmét a Bíróság megtagadta, mivel nem igazságszolgáltatási feladatot teljesített az adott ügyben.

Az igazságszolgáltatási tevékenység gyakorlásával azonos értelmű kifejezéseként merül fel az esetjogban az a kérdés, hogy az előterjesztő szerv az eljárás végén *bírói természetű döntéssel záródó eljárásban* jár-e el.⁹⁷ Úgy tűnik, amikor az előterjesztő szerv bírósággént minősítése általánosságban megállhat, de nem az adott ügyben, éppen az eljárás jellegzetességei miatt, a Bíróság nem elemzi a *Vaassen* feltételeket, hanem általánosan állapítja meg, hogy nem bírói természetű döntéssel záródó eljárásról van szó, vagy nem igazságszolgáltatási feladatkörben jár el az előterjesztő szerv. Mindazonáltal megjegyzendő hogy a Bíróság szerint elég, ha egy eljárásban *túlnyomóan* igazságszolgáltatási tevékenységet gyakorol az előterjesztő szerv, nem kell minden tevékenységnek bírói működést magában foglalnia.⁹⁸

Mi a viszonya az igazságszolgáltatási tevékenység ellátására vonatkozó követelménynek a többi feltételhez? Vajon egy pótlólagos, kiegészítő feltételt jelent a *Vaassen* feltételekhez képest, vagy azokat, illetve azok egy részét átfogó kategória. Az esetjog nem nyújt egyértelmű választ e tekintetben.

A *Corbiau* ügyben Darmon főügyész a bírói tevékenység vizsgálata során a *Vaassen* feltételeket vette sorra,⁹⁹ tehát ez azokat átfogó feltétel lenne. A *Dorsch Consult* ügyben a Bíróság megvizsgálta a *Vaassen* feltételek fennállását, és utána még ezen felül megállapította, hogy a Szövetségi Közbeszerzési Felügyelő Bizottság egyébként is igazságszolgáltatási feladatot lát el. A megfogalmazásból kitűnik, hogy a Bíróság e feltétel

⁹⁴ E két utóbbi szempontra ld. *Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH v Bundesbaugesellschaft Berlin mbH* C-54/96. (1997) ECR I-4961., paras. 35-36.

⁹⁵ Ezt támasztja alá a *Giant* ügy, ahol a tartományi kormányzó vezetése alatt álló brabanti tartományi tanács végrehajtó bizottsága (Bestendige Deputatie van de Provincieraad van Brabant) tett előterjesztést. Alapvetően igazgatási szervről van szó, a végrehajtó hatalmi ághoz tartozik, de történelmi hagyományok alapján helyi adóvitákban is dönt. Azonban az alperes önkormányzattól kellően elkülönült, nincs közöttük szervezeti függés, a Bíróság minden külön vizsgálat nélkül elfogadta e szerv bíróság jellegét. *NV Giant v Gemeente Overijse* C-109/90. (1991) ECR I-1385.

⁹⁶ Ld. pl. *Corsica Ferries Italia Srl v Corpo dei Piloti del Porto di Genova* C-18/93. (1994) ECR I-1783. par. 12., *Ligur Carni Srl és Genova Carni Srl v Unittù Sanitaria Locale n. XV di Genova és Ponente SpA v Unittù Sanitaria Locale n. XIX di La Spezia és CO.GE.SE.MA Coop a r l.* C-277, 318, 319/91. (1993) ECR I-6621. par. 16., *Politi s.a.s. v Ministry for Finance of the Italian Republic* 43/71. (1971) ECR 1039., par. 5.

⁹⁷ *Job Centre coop. arl.* C-111/94. (1995) ECR I-3361., paras. 9., 11., *Regina Greis Unterweiger* 318/85 (1986) ECR 955., par. 4., *Jules Borker* 138/80. (1980) ECR 1975., par. 4.

⁹⁸ *Pretore di Salò v X.* 14/86. (1987) ECR 2545., par. 7.

⁹⁹ *Pierre Corbiau v Administration des Contributions* Case C-24/92. ECR (1993) I-1277., főügyési vélemény paras. 13-40.

fennállását kiegészítő körülménynek vette.¹⁰⁰ A kérdést az döntheti el, hogy mit értünk bírói tevékenységen, bírói funkció gyakorlásán.

Ami az igazságszolgáltatási tevékenység meghatározását illeti, vegyük Hartley-t, aki szerint az a szerv lát el ilyen feladatot, amely jogszabályokban rögzített jogokról és kötelezettségekről kötelező erővel döntést hoz.¹⁰¹ A Bíróság szerint egy szerv igazságszolgáltatási feladatot lát el, amennyiben dönt valaminek a jogszerűségéről, és (nem elsőfokú szerv esetén) utasíthatja az alsóbb szervet új döntés hozatalára.¹⁰²

E meghatározások jelentős átfedést mutatnak a *Vaassen* feltételekkel. A jogszerűségről illetve jogokról és kötelezettségekről való döntés egybeesik azzal a feltétellel, hogy a szervnek jogszabályok alapján kell döntést hoznia, azokat kell alkalmaznia. Ugyancsak a fenti feltételek között szerepel a szerv által hozott döntés kötelező jellege, amire a kötelező joghatóság követelménye utalhat. Ezen átfedéseket támasztja alá és bővíti Darmon főügyész azon megállapítása, hogy az igazságszolgáltatási szerep ellátásának lényeges eleme a függetlenség.¹⁰³ Látszólag tehát a bírói tevékenység gyakorlása nem annyira kiegészítő feltétel, hanem az esetjogban már megfogalmazott követelmények összefoglaló neve.

Azonban a fogalom határai korántsem ilyen tiszták, ahogy a fent ismertetett meghatározásokban szerepel, és a tartalmi elemek vonatkozásában lényeges eltérések lehetségesek.

A *Razanatsimba* ügyben a francia Douai fellebbviteli bírósága hatályon kívül helyezte az Ügyvédi Kamarák Tanácsának határozatát a Bírósághoz való előterjesztésről azon az alapon, hogy az ügyvédjelölt felvételi eljárás során igazgatási és nem bírói feladatot teljesít, minek következtében nem minősül bíróságnak a 177. cikk alkalmazása szempontjából.¹⁰⁴ Ezért a Bíróság a fellebbezés elbírálásaként, az előterjesztési határozatot hatályon kívül helyezte és az előzetes döntéshozatali eljárást meg is szüntette. Ugyanakkor az Európai Bíróság a későbbiekben az ügyvédi kamarát bejegyzési és fegyelmi ügyekben bíróságnak ismerte el, elismerve egyben, hogy az igazságszolgáltatási funkciót lát el. Sőt a *Job Centre* ügyből olyan következtetést is lehet levonni, hogy a Bíróság az igazgatási jellegű tevékenységet is hajlandó bírói tevékenységként elismerni, amennyiben egy vita megoldásáról van szó, annak keretében történik.¹⁰⁵

A vita léte más vonatkozásban is lényeges lehet a 177. cikk alapján fennálló joghatóság gyakorlása szempontjából. Kérdés, hogy az igazságszolgáltatási tevékenység gyakorlásához kötődik-e, annak fogalmi eleme-e a felek közötti vita léte, ahogy az a *Vaassen* ügyben is már közvetve megjelent,¹⁰⁶ tartalmi elemét képezi-e annak, és amelynek hiánya feltehetően a francia fellebbviteli bíróság döntésére jelentősen kihatott. (Vita

¹⁰⁰ "Ki kell azt is mutatni, hogy ebben a konkrét esetben a Szövetségi Felügyelő Bizottság bírói funkciót gyakorol, mivel megállapíthatja, hogy a fellebbezési szerv döntése jogellenes és utasíthatja a fellebbezési szervet új döntés meghozatalára." *Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH v Bundesbaugesellschaft Berlin mbH* C-54/96. (1997) ECR I-4961., par. 37.

¹⁰¹ Hartley, T.C.: *The Foundations of European Community Law*. Oxford 1994. p.276., hasonlóan a jogról való döntést emeli ki Isaac, Id. Isaac, G.: *Droit communautaire général*. Paris 1996. p. 301.

¹⁰² *Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH v Bundesbaugesellschaft Berlin mbH* C-54/96. (1997) ECR I-4961., par. 37.

¹⁰³ *Pierre Corbiau v Administration des Contributions* Case C-24/92. ECR (1993) I-1277., főügyési vélemény par. 10.

¹⁰⁴ *Jean Razanatsimba* 65/77 (1977) ECR 2229., par. 5.

¹⁰⁵ *Job Centre coop. arl*. C-111/94. (1995) ECR I-3361., par. 9., amennyiben kijelenti, hogy itt a bíróság "igazgatási tevékenységet gyakorol anélkül, hogy ugyanakkor vitát döntene el."

¹⁰⁶ *G. Vaassen-Göbbels v Management of the Beambtenfonds voor het Mijnbedrijf* 61/65. (1966) ECR 261. par. 1.

alatt itt azt értem, hogy két fél között valamely tényállásra vonatkozóan jogi ellentét van, és nem a kontradiktórius eljárást, hogy a szerv előtt ténylegesen vitába szállnak a felek, azaz kifejtik nézeteiket, ahogy sokszor a Bíróság ítéleteiben érti a vita kifejezést.)

A bíróság gyakorlatából az szűrhető ki, hogy a jogvita léte eleme a bírói tevékenység gyakorlásának. A *Job Centre* ügyben a Bíróság megállapította, hogy nem adhat előzetes döntést, mivel egy társaság alapszabályának, bejegyzés céljából történő jóváhagyására irányuló döntés során az előterjesztő milánói bíróság nem igazságszolgáltatási tevékenységet gyakorol. Más tagállamokban ezt a feladatot igazgatási szervek végzik, és az eljárás nem felek közötti vita eldöntésére irányul.¹⁰⁷ A döntés annak ellenére született, hogy a nemzeti bíróság valaminek a jogszerűségéről (alapszabály) kötelező erővel döntött. Ami észrevehetően hiányzott, az felek közötti jogvita.

Az ügy további fejleményeihez tartozik, hogy a Bíróság elutasító döntése után, a milánói bíróság megtagadta a társaság alapszabályának jóváhagyását, mire az fellebbezett. Mostmár a fellebbviteli bíróság volt az, amely az ügyben előzetes döntés iránti kérelmet terjesztett elő. A Bíróság követte az első ügyben tett azon megállapítását, hogy a bejegyzés megtagadásával keletkezik a jogvita.¹⁰⁸ Ennek alapján nem vitatta, hogy az előterjesztést a fellebbviteli bíróság bírói tevékenység gyakorlása során tette, és érdemben vizsgálta az előterjesztett kérdéseket.¹⁰⁹

A fentiekből következik, hogy az ügyvédi vagy más szakmai névsorba történő bejegyzésnél sincs jogvita az eljárás első szakaszában. Amíg a bejegyzési eljárás folyik, illetve a kérelemnek eleget tesznek nincs jogvita, az akkor keletkezik, ha a bejegyzést megtagadják. Amennyiben a jogvita létét az igazságszolgáltatási tevékenység gyakorlásának elemeként vesszük, egy kamara a bejegyzési eljárásban nem tehet előterjesztést, ugyanis jogvita hiányában nincs igazságszolgáltatási tevékenység. Előterjesztést majd csak a másodfokon eljáró szakmai szerv tehet, ugyanis ekkor a bejegyzés megtagadása miatt már létezik jogvita.

Már csak ezen ügy alapján is biztosan megállapítható, hogy a vita léte lényeges eleme a bírói tevékenység gyakorlásának.¹¹⁰ A fentiekhez hasonlóan, annak megítélésénél, hogy a francia Juge-Commissaire (felszámolási bírő) bíróságnak minősül-e a felszámolási eljárásban tett előterjesztés elbírálásának céljából, fontos lehet a vita léte. Amennyiben hitelezői igényekről dönt az eljárás során, létezik vita, tehát előzetes döntést kezdeményezhet. Amennyiben a felszámolás olyan szakaszában, a felszámolás olyan vonatkozásában fordul a Bírósághoz, ahol nincs vita, a Bíróság megtagadja az előzetes döntést.¹¹¹

A fogalmi zavart legfeljebb az okozhatja, hogy a vita nem szerepel ugyan a *Vaassen* feltételek között, de önálló – nem a bíróság fogalmához kapcsolódó – szövegbeli feltétele a 177. cikknek. A nemzeti bíróság ugyanis egy vita eldöntése céljából terjeszthet elő kérelmet. A Bíróság a *Job Centre* ügyben vita létének hiányát azért is döntőnek vette, mert ez az önálló szövegbeli feltétel nem teljesül, ugyanakkor arra is

¹⁰⁷ *Job Centre coop. arl.* C-111/94. (1995) ECR I-3361., paras. 10-11.

¹⁰⁸ Uo. par. 11., ami a Bíróság szerint már következik az 1974-es Haaga ügyből is, ld. *Friedrich Haaga GmbH.* 32/74. (1974) 1201.

¹⁰⁹ *Job Centre coop. arl.* C-55/96. (1997)

¹¹⁰ Ld. még pl. *Regina Greis Unterweiger* 318/85 (1986) ECR 955., par. 4.

¹¹¹ *Monin Automobiles-Maison du Deux Roues* C-386/92. (1993) ECR I-2049. paras. 3-4., *La Pyramide SARL.* C-378/93. (1994) ECR I-3999., par. 8. A Bíróság itt nem foglalt állást ebben a kérdésben, ugyanis az előterjesztést más okok miatt utasította el. A következtetést elsősorban a Bizottságnak a fenti ügyekben kifejtett álláspontja alapján lehet megtenni.

utal, hogy a vita hiánya miatt nem bírói funkciót gyakorol az adott ügyben a nemzeti bíróság. Ezzel a Bíróság az igazságszolgáltatási tevékenység fogalmába bevonta a vita létének önálló szövegbeni feltételét, túllépve pusztán a bíróság fogalmával kapcsolatos kérdéseken. (Az előterjesztő szerv bíróság jellege ugyanis mellérendelt, önálló szövegbeni feltétel a 177. cikkben a vita létének követelményéhez képest.)

Az igazságszolgáltatási tevékenység gyakorlása (illetve az ennek megfelelő: bírói természetű döntéssel záródó eljárás) tehát elég meghatározatlan fogalom, vegyes tartalmi elemekkel, melynek kellő fogalmi elhatárolása a *Vaassen* feltételektől, valamint elhelyezése a joghatóság 177. cikk alapján történő gyakorolhatóságának feltételei között, nehézségeket okozhat. Funkciójuk elsősorban az, hogy kiemeljék: az előterjesztő szerv nem feltétlenül szervezeti okokból, hanem elsősorban a konkrét eljárás jellegzetességei miatt – ezen belül is elsősorban a vita hiánya miatt – nem tehet előterjesztést a Bíróságnak.¹¹²

Az előterjesztő bíróság joghatósága

Vajon bíróságnak minősíthető-e az a belső jog szerint bíróságnak minősülő szerv a 177. cikk alkalmazása szempontjából, melynek nincs jogosultsága eljárni az ügyben. A kérdés azért lehet fontos, mert joghatóság nélkül eljáró bíróság nem jogszerűen jár el, és az ilyen bíróság kérésére nyújtott előzetes döntés célt téveszthet, nem lehet szükséges az ügy megoldásához. Másrésztől, a Bíróság aligha vállalhatja fel, hogy az előzetes döntési eljárásban felhozott (a nemzeti bíróságra vonatkozó) hatásköri kifogásokat érdemben megvizsgálja és elbírálja, hiszen ez belső jogi kérdés.

A *Telemarsicabruzzo* ügyben¹¹³ ez a kérdés is napirenden volt. Itt ráadásul az olasz alkotmánybíróság állapította meg egy, az ügyben beadott indítvány kapcsán, hogy az eljáró bíróságnak (Pretura di Frascati) nincs hatásköre eljárni az ügyben. A bíróság ennek ellenére előterjesztéssel élt ugyanazon ügyben az Európai Bírósághoz közösségi jogi kérdésben.

Több olyan ügy felmerült a 177. cikk kapcsán, amikor az eljáró bíróság eljárási jogosultsága megkérdőjelezhető volt (ha nem is olyan éles formában mint ebben az ügyben). A Bíróság többször hangsúlyozta, hogy nem az ő feladata az előterjesztő bíróságok ügyben való eljárási jogosultságát vizsgálni, a 177. cikk által megszabott munkamegosztás szerint a nemzeti jogrend feladata ennek biztosítása.¹¹⁴

Gulmann főügyész az ügy rendkívüli körülményeire tekintettel azt javasolta, hogy a Bíróság tegyen kivételt a korábbi ezirányú döntései alól, és tagadja meg az előze-

¹¹² Kivételként az *Unterweger* ügyben nem ez volt a helyzet. Itt az előterjesztést a devizajogszabálysértések miatt javasolt szankciókról, az olasz pénzügyminisztériumnak indokolt véleményt nyújtó, tanácsadó bizottság tette, amely előtt fél nem léphet fel, csak a minisztérium kezdeményezheti az eljárást, nem kell meghallgatnia a felet, nem kötelező véleménye, a pénzügyminisztérium szerve, a javasolt és a miniszter által elfogadott és kiszabott büntetéssel szemben bírósághoz lehet fordulni. Láthatóan és egyértelműen nem felelt meg a Bíróság fogalmának az előterjesztő szerv. A Bíróság átfutott a *Vaassen* feltételeken, majd megállapította, hogy ez a bizottság nem bírói természetű döntéssel végződő eljárásban jár el, mert hiányzik a vita is. *Regina Greis Unterweger* 318/85 (1986) ECR 955., par. 4.

¹¹³ *Telemarsicabruzzo SpA v Circostel és Ministero delle Poste e Telecomunicazioni és Ministero della Difesa* C-320/90, C-321/90 és C-322/90. (1993) ECR I-393.

¹¹⁴ *Francesco Reina és Letizia Reina v Landeskreditbank Baden-Württemberg* 65/81. (1982) ECR 33., par. 7., *Piercarlo Bozzetti v Invernizzi SpA és Ministero del Tesoro* 179/84. (1985) ECR 2301., par. 17., *Maurizio Balocchi v Ministero delle Finanze dello Stato* C-10/92. (1993) ECR I-5105., par. 16.

tes döntést.¹¹⁵ Annyira egyértelmű ugyanis a hatáskör hiánya, hogy nem szükséges az ügyben az előzetes döntés az ítélethez, mivel az ügyis hatáskör nélkül fog megszületni.

A Bíróság, bölcsen, nem harapott bele a savanyú almába. Megtagadta az előzetes döntést, de azon az alapon, hogy az előterjesztő bíróság nem nyújtott megfelelő felvilágosítást az ügy jogi és ténybeli háttéréről, így nem tud az ügyre tekintettel megfelelő értelmezést adni.¹¹⁶

Ennek fényében látható, hogy az előbbieken említett ügyekben tett megállapítások, melyek szerint a Bíróság nem vizsgálja az előterjesztő bíróság eljárási jogosultságát, továbbra is töretlenül érvényesülnek a Bíróság gyakorlatában.

LÁSZLÓ BLUTMAN

PRELIMINARY RULING PROCEDURE IN THE EUROPEAN COURT OF JUSTICE: WHAT IS A COURT OR TRIBUNAL?

(Summary)

Preliminary ruling procedure is the most important device of cooperation between the European Court and national courts by which the Court can ensure the uniform application of Community law. Under the various provisions of the Treaties providing for this procedure only a court or tribunal may make a reference for preliminary ruling to the Court. What is a court or tribunal for purposes of preliminary ruling procedure? This paper aims to analyse the Luxemburg caselaw in this respect. Two auxiliary questions has also been considered: when a court or tribunal is of a Member State, and how the Court has been influenced by a national court or tribunal lacking jurisdiction in the case referred to Luxemburg.

Taking the *Vaassen* decision as a starting point, the author outlines and inquires into the distinctive characteristics of a court or tribunal: independence, establishment by law, adversary proceedings, permanent nature, compulsory jurisdiction, settles disputes according to legal rules, exercises judicial function. However, many of these characteristics are not necessarily indispensable requirements. There are decisions where the Court did not follow its previous caselaw and considered national organs as court or tribunal lacking one or some of these elements expanding the definition of a court or tribunal. For example, the requirement of establishment by law has been substituted by that of the official recognition of the body, or the element of adversary proceedings has been deteriorated. Though the *Vaassen* decision seem to be good law in general, some judgments have clearly deviated from the requirements laid down therein. The Court expanded the reach of the word "court or tribunal" *ad extremum* in the *Broekmeulen* case, which was apparently an exception to the general line of relevant cases.

¹¹⁵ *Telemarsicabruzzo SpA v Circostel és Ministero delle Poste e Telecomunicazioni és Ministero della Difesa* C-320/90, C-321/90 és C-322/90. (1993) ECR I-393., főügyészi vélemény par. 11.

¹¹⁶ Uo. paras. 6., 8.